الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الجزائر

معهد العلوم الاقتصادية

الموضوع:

الميزانية العامة للدولة في ظل الاصلاحات الاقتصادية

رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير

في العلوم الاقتصادية فرع التسيير

تقديم الطالب : محمد عبد المومن

إشراف الدكتور: أحمد باشي

لجنة المناقشة :

- الدكتور عبد المجيد قدي رئيسا
- الدكتور أحمد باشي مقررا
- الدكتور محبوب بن حمودة عضوا
- الاستاذ المساعد صالح تومي عضوا

السنة الجامعية 1998-1999

الشريف إذا تقوى تواضع

والوضيع إذا تقوى تكبر

إهـــــــداء

* إلى روح والدي تغمده الله برحمته وأسكنه فسيح جنانه
* إلى والدتي العزيزة أطال الله في عمرها
* إلى شريكة دربي التي وفرت لي سبل الراح متحملة كل المشاق التي عانيتها وأنا بصدد إعداد هذا العمل.
* إلى فِلذة كبدي عمر وإيناس صان الله خطاهم
* إلى أختي الوحيدة ونجيب وكمال.
* إلى خالي وزوج خالتي اللذان أحاطونا بالعناية بعد وفاة الوالد.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

كلمة شكر

أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم في تقديم المساعدة لي وأنا أعد هذا العمل، مهما كانت طبيعة هذه المساعدة علمية أو معنوية. والتي كانت لي دعما وتشجيعا لانهاء هذا البحث المتواضع وأخص بالذكر السادة:

- الأستاذ المشرف السيد أحمد باشي.
- الأستاذ عبد المجيد قدي.
- الأستاذ صالح تومي.

كما أتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الممتحنة على قبولهم مناقشة هذه الرسالة.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل أيضا إلى مدير معهد العلوم الإقتصادية السيد عمر شعبان على التسهيلات التي قدمها لي في طبع هذا البحث.

مستخلص

تحاول هذه الرسالة معالجة موضوع الميزانية العامة للدولة من خلال طرح جديد لأنه قبل أن تكون أداة من أدوات السياسة الاقتصادية فهي مفهوم وهيكل.

لذا جاءت هذه الدراسة في ثلاث محاور رئيسية كل واحد منها يتضمن فصلين فصل نظري أو تاريخي يعد أساس الفصل الثاني الموالي له والذي يأخذ حالة الجزائر كتطبيق وتتلخص هذه المحاور في:

* الميزانية العامة كمفهوم، وهذا بتخصيص فصلين. تم التطرق في الأول منه إلى نشأتها ومدى مساهمة بعض المجتمعات في تكريس أسسها وعناصرها. أما الفصل الثاني فتناول حالة تطبيقية على الجزائر بالتعرض للنصوص التشريعية التي تعرفها وتحكمها.

* المحور الثاني: الميزانية العامة كهيكل، وهذا من خلال فصلين. يهتم الأول بدراسة بنيتها من الناحية النظرية والتطبيقية أما الفصل الثاني فيتناول كيفية بناءها ومدى مساهمة السلطة التنفيذية في تقديرها والسلطة التشريعية في إجازتها وهذا تقيدا بالتعريف على أنها تقدير وإجازة، دون غيرها من دورة الميزانية.

* المحور الثالث: الميزانية العامة كأداة، وهذا من خلال تقسيم المحور كسابقيه إلى قسم نظري تناول مختلف الاتجاهات الفكرية التي تناولت الموضوع مركزين على الفكر الكنزي الذي سمح بتطوير نظريات أباحت تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بإعطائها الدور القيادي في ذلك. أما القسم التطبيقي لهذا المحور فجاء في الفصل الأخير من الدراسة وتناول مكانة الميزانية العامة في الجزائر بعد الإصلاحات الاقتصادية الأخيرة التي شرع فيها مع مطلع سنة 1988 سنة التحضير القانوني لمرحلة تحرير الاقتصاد الوطني من مخلفات مرحلة التخطيط.

إن هذه الإصلاحات جاءت في سياق الاتجاهات التصحيحية التي عرفتها اقتصاديات الدول ومحاولة إرجاع المكانة القيادية للسياسة النقدية على حساب السياسة الميزانية بهدف التقليل من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. حيث حُمِّلَت السياسة الميزانية مسؤولية النكسة الاقتصادية التي عرفها العالم بعد السبعينيات فظهرت موجات من التصحيحات والإصلاحات مست جميع دول العام والتي لم تصمد أمامها الجزائر التي دخلت فيها بشكل مقنع في فترة الثمانينات وبشكل مقنن في التسعينات.

فهرس المحتويات

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

المقدمة

I - أهمية ودوافع اختيار الموضوع

II - فرضيات البحث

III - منهجية البحث

IV - آفاق البحث

أهمية ودوافع اختيار الموضوع

تعتبر السياسة الميزانية من المواضيع الحساسة والجديرة بالدراسة والتحليل وذلك لدورها الأساسي في تحريك النشاط الاقتصادي باعتبار أن أدوات السياسة الميزانية هي عبارة عن ميكانيزمات تتفاعل ما بينها مؤثرة ومتأثرة بالمناخ الاقتصادي والسياسي والاجتماعي السائد ذلك أن السياسة الميزانية لها أبعاد سياسية خاصة في الأنظمة الديمقراطية باعتبار أن الحكومات تجد فيها منفذا لتصميم برامجها بغية استقطاب الناخبين على هذه البرامج كما أنها تكون محل نقاش داخل البرلمان مما يضفي على السياسة الميزانية في ظل النظام الديمقراطي نوع من الشفافية والموضوعية على خلاف الأمر في الأنظمة الاشتراكية أين تأخذ السياسة الميزانية الدور المكمل للخطة الشاملة مما يجعلها اقرب للخطة السنوية وهي تتميز بنوع من الثبات نظرا لطبيعة النظام المعتمد أساسا على الجانب العيني.

إن السياسة الميزانية تستمد أهميتها من كونها ذات هيكل (النفقات والإيرادات) تأثيري وموجه فهي في جانب النفقات تخلق آفاقا واسعة لتحريك النشاط الاقتصادي لان أي نفقة تكون أما خالقة لقوة شرائية جديدة أو مضيفة لها قوة شرائية جديدة. كما أن السياسة الميزانية تعتبر مرآة عاكسة لنشاط وأهداف الحكومة. كما أن الميزانية في جانب الإيرادات تعتبر وسيلة لتوفير متطلبات التأثير على الحركية الاقتصادية فالضرائب بمختلف تأثيراتها تلعب دورا مزدوجا فهي محرك وموجه للنشاط الاقتصادي إلى جانب كونها وسيلة لتوفير الموارد المالية.

إن هذه الاعتبارات كانت المنطلق الأساسي لاختيارنا لهذا الموضوع منطلقين من فكرة أساسية وهي أن الإصلاحات الاقتصادية خاصة برامج صندوق النقد الدولي كانت تركز أساسا على أهمية السياسة النقدية مما دفعنا إلى التساؤل عن الدور الأساسي للسياسة الميزانية في هذه المرحلة. باعتبارها سياسة هامة هي الأخرى لها تأثيراتها على تحريك النشاط الاقتصادي مما يستلزم ضرورة الاهتمام بها كوسيلة متكاملة ومتناسقة مع السياسة النقدية. هادفين إلى تحديد هيكلها وأدواتها وطبيعة تأثيرها في ظل مستلزمات اقتصاد السوق.

فرضيات البحث

في اعتقادنا هناك فرضيات أساسية كفيلة بحل إشكالية الدور الأساسي للسياسة الميزانية هذه الفرضيات يمكن حصرها في العناصر التالية:

* أثر طبيعة النظام الاشتراكي على فعالية السياسة الميزانية

* أثر ضعف الإيرادات الضريبية العادية على إحداث التوازن الميزاني وتكفل الخزينة العامة بتمويلات هي من اختصاص الجهاز المصرفي والسوق المالية.

* عدم التكامل والتنسيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية.

* عدم استجابة الإطار القانوني والهيكلي للضريبة مع متطلبات اقتصاد السوق.

منهجية البحث

اتبعنا في معالجة هذا الموضوع المنهج التحليلي الوصفي الإحصائي مقسمين البحث إلى ستة فصول منبثقة من ثلاث محاور رئيسية يضم كل محور فصلين.

إن المحور الاول يهدف إلى التعريف بالميزانية العامة للدولة في الجزائر وهذا من خلال الفصل الأول والثاني. اما المحور الثاني فيعالج هيكلها وبناءها وهذا ما جاء به الفصل الثالث والرابع. أما المحور الثالث فيتناول دورها الاقتصادي ومكانتها في ظل الاصلاحات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر وهذا من خلال الفصل الرابع والخامس.

الفصل الأول: وفيه تم التطرق إلى تطور مفهوم الميزانية العامة للدولة من خلال إظهار الإطار التاريخي لظهورها وهذا من خلال التطرق إلى ثلاث أنظمة هي النظام البريطاني ثم الفرنسي ثم في الإسلام. حتى يمكن إعطاء تعريف لهذه الأداة متناولين عناصرها وقواعد إعدادها.

الفصل الثاني: خصص هذا الفصل للتطرق إلى الميزانية العامة في التشريع الجزائري مبرزا أهم قوانين المالية التي تحكمها مع إجراء مقارنة بين قانون 84-17 و 88-05 بالإضافة إلى ما بقي من أسس إعدادها في التنظيم الجزائري.

الفصل الثالث: فيتناول موضوع بنية وهيكل الميزانية العامة في الجزائر من خلال التطرق إلى النفقات العامة ثم الإيرادات العامة ومصادرها ثم يخلص هذا الفصل بعرض وصفي لطبيعة البيانات كذا جداول الميزانية العامة.

الفصل الرابع : ويعالج هذا الفصل مسألة اعتماد وإقرار الميزانية العامة وهذا كحالة تطبيقية على الجزائر حيث قسم الفصل إلى مبحث خاص بإعداد الميزانية في الجزائر ومبحث خصص لكيفية اعتمادها. دون التطرق إلى المراحل الاخرى وهذا تقيدا بنتيجة التعريف على أنها تقدير وإجازة.

الفصل الخامس : ويتناول موضوع موضوع تدخل الدولة عن طريق الميزانية بشكل نظري وهذا تمهيدا للفصل السادس. وتناول هذا الفصل بصفة خاصة الفكر الكلاسيكي ثم الفكر الكينزي مع تركيز على مختلف النظريات التي تناولت الموضوع وأخير الميزانية في الفكر الاشتراكي.

الفصل السادس : عالج هذا الفصل الميزانية العامة للدولة ومكانتها في الإصلاحات الاقتصادية وهذا من خلال التطرق إلى دور السياسة الميزانية في تدعيم وتنشيط السياسات الاخرى كما يعالج واقع السياسة الميزانية في مرحلة التخطيط الاقتصادي ومنه السياسة الميزانية في ظل الاصلاحات الاقتصادية وأخيرا ضرورة تكييف الجهاز الضريبي مع الاصلاحات الاقتصادية.

الخلاصة والخاتمة

آفاق البحث

لقد كانت دراستنا منصبة أساسا على تحليل ودراسة آليات السياسة الميزانية في ظل الإصلاحات الاقتصادية محاولين التركيز على الجوانب النظرية والأكاديمية للموضوع مع دراسة استدلالية للواقع الجزائري محددين أهم العقبات وسبل تذليلها. مع ملاحظة أن دراستنا انصبت أساسا على تأثير الإصلاحات الاقتصادية على الموضوع محل الدراسة وقد تركنا مسألة التأثيرات المتبادلة بين هذه الإصلاحات على المستوى الجزئي حالة الجزائر وبين التأثيرات الخارجية أي التغيرات على الصعيد الدولي في ظل التحولات الراهنة كالعولمة والانضمام إلى إلى المنظمة العالمية للتجارة وتأثيرها الغير المباشر على السياسة الميزانية تركناها كأهداف لبحثنا القادم.

وفي الأخير تبقى دراستنا المتواضعة محاولة جادة لإضافة رصيد جديد لموضوع يعتبر من المواضيع الجديدة بالمعالجة في ظل التحولات الاقتصادية الحالية.

الفصل الأول

تطور مفهوم الميزانية العامة

المبحث الأول : الإطار التاريخي لظهور الميزانية.

المبحث الثاني : تعريف الميزانية العامة وعناصرها.

المبحث الثالث : مبادئ وقواعد إعداد الميزانية العامة

الفصل الأول
تطور مفهوم الميزانية العامة

إن مصطلح الميزانية « Budget » لم يدخل قاموس الأدب الاقتصادي إلا في سنة 1733 ببريطانيا[1]. والذي يعني "الحقيبة الصغيرة من الجلد" نسبة إلى الحقيبة التي كان يحملها ويحفظ فيها وزير المالية البريطاني « R.Walpole » آنذاك، وثائق ومشاريع النفقات العامة والإيرادات لمناقشتها في غرفة النواب. أما في فرنسا فإن هذه الكلمة لم يكن لها وجود في الأدب الفرنسي ولم يرد لها ذكر كمصطلح مالي إلا بعد الثورة الفرنسية[2] سنة 1789 بعد اقتباسها من إنكلترا.

بينما في اللغة العربية فقد استخدم ما يعبر عن المعنى مثل "الميزانية" و"الموازنة". وبذلك فهي تحمل عِدة مَعَانٍ منها المعادلة، المقابلة، المحاذاة والمساواة ومن ذلك فهي في العربية اسم على مسمى عكس ما هي عليه الحال في اللغات الأخرى.

ولكن ما يَكْمُنُ بهذا المفهوم من مبادئ وضوابط وأهداف فهو ثمرة صراع طويل بين السلطة الحاكمة وأفراد المجتمع. هذا الصراع الذي توج بظهور ممثلي المجتمع والمجالس النيابية، التي حازت بذلك على صلاحيات سياسية لا يستهان بها في رسم معالم هذه الوثيقة وإجازتها، وبذلك المشاركة في وضع السياسة الاقتصادية للدولة.

كما أن في دراسة المؤسسات المالية تكملة واستمرارية في دراسة المؤسسات السياسية للدولة، وهذا لما بين هذين النوعين من المؤسسات من تكامل وترابط. فالمصادر المالية التي تتحصل عليها الدولة (السلطة) من أفراد المجتمع وكيفية إنفاقها، لهما آثار عميقة في بقاء هذه الدول أو زوالها، في تقدمها أو تأخرها، لذا نجد نوع من الترادف[3] التاريخي بين الديمقراطية والضرائب وكذلك بين النظام البرلماني والميزانية. حيث أن تطور هذه العناصر كان متسايرا إلى درجة أن كل واحدة منها كانت تتأثر بالأخرى وتؤثر فيها.

---

[1] - MEKHANTAR (Joël), Finances Publiques, Ed. HACHETTE , Paris, 1993, P. 10

[2] - عطية عبد الواحد السيد، الموازنة العامة للدولة (ماهيتها...اقتصادياتها)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 364

[3] - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972، ص 01

فإذا أخذنا الميزانية على أنها ترجمة رقمية[1] لكل نشاطات الدولة، سنجد البعض يذهب إلى اعتبارها مرآة لدور الدولة وانعكاسا له في كل عصر من العصور[2]. وهذا لما لها من أهمية كبرى في ترجمة السياسات المنتهجة من طرف الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية[3].

كما ان مجرد النظر إلى بنود النفقات العامة والإيرادات العامة وكذا كيفية اعتماد الميزانية في الدول المختلفة، يمكن من اخذ نظرة أولية عن هذه الدولة هل هي دولة[4] ديمقراطية أو استبدادية، اتحادية أو موحدة ، مستقلة أو خاضعة لدولة أخرى، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي....الخ.

ونظرا لما للأمور المالية من تأثير هام على الأوضاع السياسية للبلد، (فكم من بلد فقد استقلاله السياسي وتعرض لنشوب الثورات والقلاقل بسبب ارتباك ماليته العامة). فقد وصل الأمر ببعض المفكرين إلى اعتبار عملية إعداد ميزانية الدولة عملا سياسيا، لان الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الميزانية[5]. هذا ما يفسر- في بعض الأحيان- تغليب للمعقولية السياسية عن المعقولية الاقتصادية والمالية وقت وضع الميزانية[6].

وهكذا نجد أن الميزانية العامة تعتبر من بين أهم الأدوات الأساسية (خاصة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية 1929 عكس تلك النظرة السابقة لها قبل هذا التاريخ) المعبرة عن النشاط الاقتصادي والمؤثرة فيه. فنجد أن الدولة بغية تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة (نمو اقتصادي، تنمية اقتصادية وعدالة اجتماعية...الخ) تلجأ كثيرا إلى هذه الأداة إلى جانب أدوات اقتصادية أخرى. كما أنها تلعب دورا رئيسيا في تحقيق التوازن الاقتصادي العام وخلق اقتصاد يتميز بالتنوع الاقتصادي والاستقرار النقدي والمالي.

إن هذه الأهمية التي اكتسبتها الميزانية كانت ولا تزال محل دراسة واهتمام من قبل المفكرين الاقتصاديين والماليين. إذ نجد أن هذه الأهمية أدت إلى محاولة إيجاد إطار عام للميزانية العامة كمفهوم ومبادئ تربطها وقواعد قانونية تنظمها.

---

[1]- COTTERET (Jean-Marie),Le Budget de l'Etat,Presses Universitaires de France,Paris,1972, P. 5

[2]-عطية عبد الواحد السيد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة 1993، ص28

[3]- DUVERGER (Maurice), Finances Publiques, Presses Universitaires de France,Paris,1965, p.337

[4]- أحمد جامع، علم المالية العامة (فن المالية العامة)، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، 1975، ص 24

[5]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 14

[6]- عطية عبد الواحد السيد، 1993 ، مرجع سبق ذكره، ص 160

وعلى هذا الأساس نحاول في هذا المحور أن نحدد المفهوم العام والشامل للميزانية من جهة وتحديـد القواعد العامـة التـي تضبـط هـذه الميزانيـة. ثـم نحـاول تحديد الإطـار التشـريعي والقانوني للمراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة أوما يعرف بدورة الميزانية العامـة.

المبحث الاول
الإطار التاريخي لظهور الميزانية العامة

رغم حداثة مصطلح الميزانية « Budget » في الاقتصاد، إلا أن مدى ارتباط هذا المفهوم بتاريخ الضرائب وأوجه الإنفاق من جهة، وبالتمثيل النيابي ودوره في الموافقة على فرض الضرائب، وحقه في مراقبة أوجه الإنفاق من جهة ثانية ؛ يعطينا فكرة عن جذور هذا المصطلح التي تمتد إلى العصور الماضية، وهذا رغم الحداثة النسبية لعلم المالية العامة الذي يرجعه البعض إلى منتصف القرن التاسع عشر[1]. لان عدم الاهتمام من قبل بهذا الموضوع يرجع لبعض الأفكار التي كانت سائدة آنذاك والتي كانت توجه تحليلهم الاقتصادي، متمثلة على الخصوص في فكرة التشغيل الكامل والتوازن التلقائي للأسواق بالإضافة إلى فكرة حيادية بعض العناصر التي أثبت الواقع أنها غير ذلك مثل الميزانية، النقود.... هذه الأفكار التي كانت تقودهم إلى اعتماد الازدواجية في التحليل.

ومن خلال عرضنا للجانب التاريخي لهذا المفهوم، وانطلاقا من صفة الاستمرار والترابط بين الحاضر والماضي، نريد إبراز مدى ترابط هذا المفهوم بالصراع بين السلطة وعامة الشعب، وكيف انتقلت (الإيرادات والنفقات) من أداة مطلقة في يد السلطة موجهة أساسا إلى خدمة مصالحها (خدمة الحاكم)، إلى أداة مراقبة في يد نواب الشعب خدمة للمجتمع ككل، إضافة إلى كونها أداة فعالة في التأثير على النشاط الاقتصادي ككل.

---

[1]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 494

المطلب الأول

الفكر المالي قبل نشأة الميزانية العامة

إن المجتمعات التي كانت تعتمد على الاكتفاء الذاتي، لم يكن لها سوى إشارات ضعيفة على وجود نظام مالي، وهذا راجع إلى طبيعة النظام السياسي والاجتماعي السائد آنذاك. لأنه لا يمكن تصور نظام مالي متكامل في ظل نظام سياسي واجتماعي بدائي، فإن وجدت سلطة فكانت أبوية[1] أو مصدرها روابط الدم. وبالتالي فبنود الإنفاق إن توفرت فكانت بسيطة وقليلة تُوَجهها هيئات بدائية.

لكن كبر الجماعة، وازدياد سلطة الرئيس بمنحه بعض الامتيازات، بالإضافة إلى ظهور الحاجة لجماعة تدافع عن المجموعة (التي تعد النواة الأولى للجيوش)، تولدت فكرة البحث عن مصادر لتمويل هذه المتطلبات.

أما في عصر الأمراء والملوك فتميز بان الحاكم (السلطة) كان يفرض على الرعية ضرائب لتغطية نفقات المملكة. فلقد كان الإمبراطور الروماني يصدر مراسيما تقضي بما يفرض على الرعية من جباية لتغطية نفقاته، باعتبار أن له تفويضا إلهيا مطلقا[2].

وكان حجم الجباية يتماشى والحالة السياسية التي تعيشها البلاد، فكثرت الحروب إما لنزاعات داخلية، وما أكثرها بين أفراد السلطة الحاكمة لاعتلاء العرش، أو لحروب مع الدول المجاورة لبسط نفوذ الدولة (السلطان) على الأقاليم الأخرى، أو لأسباب اقتصادية تدفعها مصالح مالية مثل محاولة الاستيلاء على مصادر الموارد الاقتصادية (كالأراضي الخصبة، مصادر المياه، الممرات المائية والبحرية...).

ان الحاجة إلى المال دفعت الملوك إلى دعوة ممثلي الشعب إلى الاجتماع في شكل مجالس نيابية إلى جانب النبلاء ورجال الدين لتدبير الموارد الضرورية لتغذية الخزانة العامة

1- عطية عبد الواحد السيد، 1993،مرجع سبق ذكره، ص 15-30

2- قدي عبد المجيد، فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية- دراسة حالة النظام الضريبي الجزائري 1988-1995، أطروحة دكتوراه دولة، معهد العلوم الاقتصادية - جامعة الجزائر، 1995، ص 02

ومنه تأكد حق هذه المجالس في سلطة التشريع الضريبي ثم التشريع بصفة عامة. لهذا يكمن اعتبار النظام النيابي، قد نشأ عن أسباب تتصل مباشرة بمالية الدولة[1].

فبالإضافة إلى دافع الثأر والسيطرة، نجد أن هذه الحروب كانت تسمح بملء الخزائن بالأموال المغنومة، وكذلك بفعل الضرائب المفروضة على الشعوب المفتوحة[2] والتي كان نصيب الأسد فيها للملك.

فالنظام الضريبي في هذه الفترة كان يتماشى والمتطلبات العسكرية، وبالتالي كان باهضا وسببا في حدوث ثورات. كما تميز بان كل موارد الدولة كانت تحت تصرف الأمير المجسد للسلطة. ومن هنا جاء غلبة المظهر الشخصي على ظهور المؤسسات، إضافة إلى انه كان نظاما تعسفيا. وبالتالي فان هذا النظام الذي تولد هو نظام مالي ذو طابع شخصي متمثل في شخص الملك أو الحاكم. فمالية الدولة لم تكن تُفَرَّق عن ماليته وبذلك كان الطابع الشخصي للسلطة له تأثير على نظام العوايد[3].

ومن خلال هذه اللمحة الأولى يتبين لنا أن فكرة النفقات وما يتبعها من تحصيل وفرض للضريبة هو قديم قدم المجتمع البشري، إلا أن هناك أمور تالية يجب الوقوف عندها.

* إن النظام المالي تطور بتطور المجتمع.
* إن النظام المالي قديما كان مرتبطا بالاحتياجات العسكرية التي كانت بدورها تنمو مع محاولة زيادة قوة الدولة التي بدورها كانت تعبر عن قوة الملك أو الحاكم.
* اعتماد[4] مالية هذه الدول على ما يفرض على الشعوب المغلوبة من ضرائب بالإضافة إلى عمل الرق الذين تستخدمهم الدولة.
* عدم انفصال مالية الدولة عن مالية الحاكم أو السلطان.

[1]- أحمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 25

[2]- قدي عبد المجيد، مرجع سبق ذكره، 1995، ص 02

[3]- عطية عبد الواحد السيد، 1993 ، مرجع سبق ذكره، ص 33- 38

[4]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 495

المطلب الثاني
نشأة الميزانية العامة في بريطانيا

إن الأهمية التي تفيد البحث من خلال دراسة المجتمع البريطاني تكمل في اعتباره نموذجا لفكرة ظهور وتطور التشريع المالي، التي انتقلت من الحرية المطلقة للملك في التصرف بالأموال، إلى وجوب الحصول على الموافقة قبل فرض أي ضريبة جديدة، إلى عدم شرعيتها ما لم تحظى بتزكية من البرلمان، إلى ضرورة مراقبة اوجه إنفاقها إلى ضرورة تشريعها كل سنة.و يمكن تلخيصها إلى أربعة مراحل.

المرحلة الأولى:

وهي المرحلة التي كانت المملكة تغطي نفقاتها من موارد أملاك التاج البريطاني الخاصة. حيث كان الملك حرا في إنفاقه. إلا انه كان يفرض من حين لآخر ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة. كما كان مضطرا في بعض الأحيان لأخذ موافقة ممثلي الأمة[1]. حيث نجد في ميثاق 1215[2] ما معناه "لا يمكن سن أي قانون يخص الإصدار أو الإعانات دون موافقة مجلس النواب[3] عما سيفرض من ضرائب جديدة. هذا الحق الذي لم يُعَمَّر طويلا حيث اختفى بمجيء عائلة Tudor[4] للحكم سنة 1485.

وما تتميز به هذه الفترة هو أنه لا فرق بين مالية الملك ومالية الدولة. فهو الذي ينفق على هواه ويسن فرض الضرائب متى يشاء، وان كان هناك نظام برلماني إلا انه لم تكن له سلطة فعلية في التشريع الضريبي.

1- حسن عواضة، المالية العامة: الموازنة، النفقات، والواردات العمومية، د.النهضة العربية، بيروت،1978، ص29

2- LA GRANDE CHARTE DE CHARLES SANS TERRE DE 1215.

3- MEKHANTAR (Joël), Op. Cit. , P. 6

4- عائلة اعتلت عرش إنكلترا من سنة 1485 إلى غاية 1603 وهي تنسب إلى OWEN TUDOR

المرحلة الثانية :

أما وقت تربع عائلة [1] Stuart كرسي المملكةسنة 1603، وبدأت نفقات الدولة في الارتفاع، دفع ملوك هذه الفترة إلى الاستعانة اكثر من ذي قبل بالضرائب. هذه الزيادة التي أثارت غضب البرلمان، مما جعله لا يوافق على تحصيل كل من الحقوق الجمركية وحقوق الحمولة وكان ذلك في سنة 1625[2]. مما أجبر السلطة إلى الإلتجاء إلى الإقتراض الإجباري.

هذا الأخذ والرد بين الملك والبرلمان، توج في سنة 1628 بإصدار وثيقة إعلان الحقوق[3]. حيث جاء فيها "لا أحد مستقبلا يكون مرغما على تقديم هبة مجانية أو قرض أموال أو هدية إجبارية، ولا تسديد ضريبة من دون موافقة المجلس بقرار برلماني.

إلا أن الملك شارل الأول عام 1629 فرض ضريبة السفن رغم عدم تزكيتها من البرلمان ، وبعد احتجاج هذا الأخير على عدم شرعيتها ، حل من طرف الملك مما أدى إلى نشوب حرب أهلية بين الملك من جهة وجيش جهز من طرف البرلمان من جهة ثانية. انتهت بهزيمة الملك وإعدامه سنة 1649. بقي الأمر في اخذ ورد بين السلطة والبرلمان إلى غاية 13 فيفري 1689 أين توج هذا الصراع بوثيقة تعرف بدستور الحقوق « Bill Of Rights » رسخت النظام البرلماني.

هذه الوثيقة المعدة من طرف "وليام الثالث"، التي بموجبها اصبح فيها الحق للشعب في الموافقة على الضرائب. وبذلك اعتبرت كل ضريبة غير مشروعة وباطلة ما لم يأذن بها البرلمان وفي الحدود التي أذن بها. وعلى اثر ذلك امتنع الملك عن جباية أي مورد كان، قبل الحصول على موافقة البرلمان[4].

وتتميز هذه المرحلة بان البرلمان اصبح يقاسم السلطة في سن قوانين الضرائب، بل وفي آخر المطاف عدم شرعيتها، ما لم تكن تحظى بموافقة البرلمان. إلا أن هذا الترخيص كان نهائيا أي لا يتجدد كل مرة.

وبصفة عامة فإنه خلال القرن الثامن عشر، بدأ تعميم وتحديد مبدأ الإذن وتدعيم سلطة البرلمان، وتغليبها على سلطة الملك، وهذا وقت عرض مشروع الميزانية.

---

[1]- عائلة اعتلت عرش إنكلترا من سنة 1603 إلى غاية 1688

[2]- **MEKHANTAR (Joël),Op. Cit. , P. 6**

[3]- **« Petition OF Rights »**

[4]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 29

المرحلة الثالثة

وهي مرحلة انتقل فيها الصراع بين السلطة والبرلمان إلى مجال النفقات. فلم يعد المجلس يناقش مسألة الإيرادات لوحدها، بل تعداها واصبح يتابع كيفية الإنفاق. فبدأ يحتم على السلطة أن تعرض عليه جزءا كبيرا (وليس الكل) من النفقات قبل إجرائها. وابتداء من سنة 1837 اصبح للمجلس السلطة المطلقة على جميع النفقات.

وهكذا نجد أن "القاعدتان الأساسيتان في القانون المالي وهما، الإذن بتحصيل الضرائب، ورقابة الإنفاق العام، عرفتا لأول مرة في إنجلترا"[1].

المرحلة الرابعة

بالرغم من حصول البرلمان على سلطة التشريع في ميدان الجباية والإنفاق دون سواه، إلا أنه رأى ضروري تقييد الفترة. وبالتالي قسمت النفقات إلى صنفين[2] منها ما هو دائم وبالتالي إجازتها لا تتم إلا مرة واحدة ومنها ما هو غير ذلك والتي يجب تقديمها للبرلمان كل سنة. ومن ذلك تعتبر هذه المرحلة كبداية ظهور مبدأ سنوية الميزانية.

1- LALUMIERE (Pierre), Les Finances Publiques, Armand Colin, Paris, 1986, p. 32

2- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 30

المطلب الثالث
الميزانية العامة في التشريع الفرنسي

إن فرنسا وما شهدته من أحداث متعاقبة خلال القرون الماضية وما صاحبها من قوانين[1]، كان لهما الفضل في قدر لا يستهان به في تطور مفهوم الميزانية، بالإضافة إلى ظهور ما تبقى من القواعد التي تحكمها.

وان كان الفضل في ظهور الميزانية بمفهومها الحديث يرجع إلى إنكلترا، فيرجع لفرنسا الفضل في وضع وبناء الميزانية على أساس علمي. وذلك بتطوير التشريعات الخاصة بها بعد اقتباسها من إنكلترا، إضافة إلى إحداث بعض الهيئات التي لم تكن موجودة والتي تأكد في ما بعد أن لها دور هام في قيام الميزانية بدورها. ومن بين هذه الهيئات نجد هيئة محافظي الخزينة وهيئة محافظي المحاسبة الوطنية. وسنقوم باستعراض أهم الأحداث وما صاحبها من تشريعات نظمت الميزانية وأظهرت بعض المبادئ والتي سنرتكز عليها في ما بعد.

إن أول حدث أثر على مجريات الأمور في فرنسا وقلبها رأسا على عقب هي الثورة الفرنسية، التي اعتبرت بمثابة ثورة ضد النظام المالي للدولة آنذاك. وهذا لتأثر المجتمع الفرنسي بما آلت إليه الأمور في إنكلترا في ميدان التشريع ،زد على ذلك التعسف التي كانت تنتهجه العائلات الملكية في فرنسا. حيث كانت هناك بعض المبادئ المعترف بها في فرنسا خلال القرن الرابع عشر[2]، كمبدأ عدم إجازة فرض أية ضريبة إلا برضا ممثلتي الشعب. إلا أن الملك لم يكن يتقيد كثيرا بها. بل وانتهى به الأمر إلى تجاهلها تماما في أوائل القرن السابع عشر. فبالرغم من الاحتجاجات التي كانت تصدر من حين لآخر، بقي التاج يستقل في فرض الضرائب.

إن النظام الضريبي الذي كان سائدا في تلك الفترة يعد من أهم أسباب نشوب الثورة[3] عام 1789. حيث كان يعد ظالما ومجحفا بالشعب العامل من جهة، ومتحيز لطبقة النبلاء من

---

[1]- (أن مجموع الدساتير التي وضعت خلال القرن الثامن عشر والتاسع عشر لخير دليل على حدة الصراع، حيث فاق عددها عشرة دساتير 1789-1791-1793-1795-1799-1814-1815-1830-1848-1852-1875)

[2]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 30

[3]- أحمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص26

جهة أخرى، زد على ذلك مسألة فرض ضرائب على السلع عند انتقالها من مكان إلى آخر داخل الدولة الفرنسية نفسها.

هذه الثورة التي أرجعت للجمعية الوطنية (البرلماني) شرعيتها بناء على دستور[1] سنة 1789 وإعلان حقوق الإنسان والمواطن، وبذلك أصبحت هذه الهيئة مشرعة وهكذا "قررت عدم قانونية كل ضريبة لم تأذن هي بجبايتها". كما قررت إلغاء الامتيازات والحقوق الإقطاعية، أي الحد من الامتيازات التي كان يستفاد منها الأمراء والنبلاء. بالإضافة إلى ما جاء به هذا الدستور في مواده 13 من إلى 17 التي تنص على إلزامية المشاركة الجماعية بغرض تمويل نفقات الإدارة، المساواة في توزيع هذه الجباية، حرية قبول المواطنين أو ممثليهم للضرائب، إمكانية محاسبة كل عون عام والتعويض العادل والمسبق لكل نزع للملكية. وهكذا تجسد عنصر الموافقة المسبقة للبرلمان على فرض الضرائب بالإضافة إلى المشاركة الجماعية فيها.

أما دستور 1791 فقلص سلطة الملك من سلطة مطلقة إلى سلطة مقيدة وذلك بإقرار "نظام الملكية دستورية" بالإضافة إلى إعطاء "المجلس التشريعي دون سواه سلطة ووظائف تحديد الإنفاق العمومي، وأنه من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه التأكد من ضرورة الضرائب، وأن يوافق عليها بملء الحرية، ويراقب استعمالها، ويقرر أساسها ونسبتها، وطريقة جبايتها، ومدتها" مع تأكيده على مبدأ سنوية الميزانية. وهذا التقليص في صلاحيات السلطة ازداد مع دستور 1793 الذي حدد الغرض من فرض الضرائب حيث جاء :"لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا بفرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانا عنها".

ان الفضل في تنظيم الميزانية يرجع لدستور[2] سنة 1795. حيث بدأت تأخذ شكلها الحالي فأصبحت السلطة التشريعية تأذن بالجباية والإنفاق معا (دون غيرها) ولا تعطي هذا الإذن لأكثر من سنة. كما أن هذا النص الجديد نظم لأول مرة عملية مراقبة الإنفاق العمومي والتخفيف من أثار التعسف والإسراف حيث نص على إنشاء هيئة مكونة من 5 محافظين للخزينة الوطنية يوافق عليهم البرلمان لمراقبة الإيرادات وإصدار الأوامر بالصرف ، كما أنشأت هيئة ثانية لا تقل أهمية عن الأولى وتتكون من 5 محافظين للمحاسبة الوطنية دورها

---

[1]- MEKHANTAR (Joël), Op. Cit. , P. 6

[2]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 31

إشعار المجلس التشريعي بالتجاوزات التي يمكن أن تحدث. بالإضافة ضرورة استحداث حساب عام يشمل جميع نفقات وجميع إيرادات الجمهورية.

فالمشرع لم يهتم فقط بكيفية إعداد ما سوف يعرف بالميزانية ولكن ارتمى اهتمامه إلى البحث من جهة على متابعة التنفيذ بمحاسبة عمومية ومن جهة أخرى التقليص من أخطار الإسراف وسوء الاستعمال بفصل الأمر بصرف النفقات من طرف المجلس التشريعي والتسديد يسند للخزينة الوطنية[1].

أما فكرة القانون السنوي والذي سيعرف فيما بعد بقانون المالية فظهر مع دستور[2] 1800 خاصة منه المادة 45 فقد أضافت "الحكومة تسير إيرادات ونفقات الدولة ، بموجب قانون سنوي الذي يحدد مبلغ كل واحدة على حده".

أما دستور 1814 فيرجع له الفضل في اقتباس ما كان يتميز به النظام في إنكلترا وتكيفها مع النظام الفرنسي. فأكد موافقة البرلمان على الضريبة، والمساواة في الضرائب (المشاركة تتماشى والثروة)، وإنشاء الضريبة العقارية وإرجاعها سنوية مع ضمان الدين العام. ثم جاء دستور 1830 فأضاف فكرة الاستثناء عن قاعدة الوحدة وذلك بعدم إخضاع ما يتعلق بالجيش إلى التصويت السنوي.

بالإضافة إلى هذه الدساتير وجدت قوانين أخرى نظمت الشؤون المالية. منها قانون 1817/05/26 الذي أكد مبدأ سنوية الميزانية، ثم قانون 1818/05/15 الذي وضع مبدأ عمومية الإيرادات. ثم قرار 1862/05/31 الذي ادخل[3] مصطلح الميزانية في فرنسا لأول مرة وعرفها: "الميزانية هي العمل الذي عن طريقه يتم تقدير وإجازة النفقات والإيرادات السنوية للدولة"

وهكذا نجد انه من الناحية التاريخية تعتبر إنجلترا هي الأولى في معرفة فكرة الميزانية الحديثة، وتلتها فرنسا ، وبعد ذلك انتشرت في كل الدول المتحضرة.

---

[1] - « la trésorerie nationale »

[2]- MEKHANTAR (Joël), Op. Cit.,pp. 07-08

[3]- BENMAROUF (Abdelkader), Introduction à l'Economie des Finances Publiques, Universite D'Alger (institut des Sciences Economiques) ,1983, p. 2

المطلب الرابع
الميزانية العامة في الإسلام

إن النظام القبلي الذي كان يعيش فيه المجتمع العربي قبل ظهور الإسلام لم يسمح بتطوير أي نظام مالي، إلا أن الأمور تغيرت بمجيء الإسلام ، والفتوحات واتساع رقعة الأمة الإسلامية. الشيء الذي أدى إلى تطوير مالية الدولة بما يتماشى وتطور الدولة الإسلامية.

فقيام الإسلام منذ البداية، بتحديد كافة مصادر الإيرادات والأموال التي تحصل منها مصادر الإيرادات، وكذلك سعرها وميعاد تحصيلها، بالإضافة إلى أوجه إنفاقها وبسور واضحة في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة، كان له الأثر الحسن ومنذ البداية، لكل من يتولى أمرا للمسلمين في مجال الحكم خاصة منها الأمور المالية. حيث يذكر ابن خلدون في مقدمته[1] "أن الصدقات، والخراج، والجزية هي المغارم الشرعية، (وهي قليلة الوزائع). وهي حدود لا تتعدى".

البند الاول : مصادر الإيرادات في الإسلام

من بينها نجد[2]:

الزكاة :(ومعناها التطهير) وهي ركن من أركان الاسلام، وهي أنواع (زكاة المال المعروفة في صدر الإسلام الجمال-الثيران والبقر والجاموس-الأغنام والماعز-الخيل-الفضة والذهب-الحلي الفضية والذهبية-النقود-العروض التجارية-المناجم والكنوز أو الدفائن الثمينة -ثمار الأرض)

الغنائم: هي كل مال وصل إلى المسلمين من الكفار عن طريق الغلبة والقوة. ولم يعرفها النظام المالي الإسلامي إلا بعد هجرتهم إلى المدينة.

الفيء : وهو كل مال وصل من العدومن غير قتال ومن دون حرب .

---

[1]- محمد عبد المنعم الجمال، موسوعة الاقتصاد الاسلامي، دار الكتاب المصري و آخرون، 1980،ص 297

[2]- نفس المرجع، ص 217-280

الجزية: هي مبالغ تفرض على أهل الذمة (اليهود والنصارى والمجوس والصابئين والسامرة) الذين فضلوا العيش تحت حماية الإسلام تفرض على الرؤوس وتسقط بالإسلام وهذا النوع من الإيراد عرفته حضارات أخرى مثل اليونان، الرومان، البيزنطيين، الفرس).

الخراج: (في اللغة الكراء والغلة) وتعني الاقتطاع وهي ضريبة تجبى على الأرض المملوكة لغير المسلمين والتي صولح عليها.

العشور: هي الضرائب المفروضة على أموال التجارة الصادرة من البلاد الإسلامية والواردة إليها(أوجدها عمر). ونهى عمر عن تحصيل العشور أكثر من مرة من التاجر الذي يمر بذات البضاعة عدة مرات خلال السنة.

البند الثاني : إنشاء الديوان وبيت المال

فبالإضافة إلى ما أتت به الشريعة الإسلامية من تنظيم يخص موضوع المال وكيفية إنفاقه كانت هناك بعض الأصول التي اقتبست من الدول التي افتتحوها، ومن بينها بيت المال والديوان[1].

فبيت المال لم يكن موجودا في بداية الإسلام حيث " كان الغالب أن يقسم الرسول ﷺ المال ليومه لذا لم يكن هناك مال مدخر، والتالي لم تكن هناك ضرورة لوجوده في عهد الرسول ﷺ. وجرى الأمر على ذلك في فترة خلافة أبي بكر بالإضافة إلى انه لم يكن ثمة سجل خاص بذل.

ولكن لما اتسعت الفتوحات وكثرت الأموال واستحوذ المسلمون على أراض شاسعة وكثر عدد الجند واصبح إحصائهم عسير بدون كتاب. كان من المتعين إيجاد نظام تدار به، لذا أمر الخليفة عمر بن الخطاب بإنشاء ديوان بيت المال لضبط أمور مال المسلمين، يرصد فيه الوارد والمنصرف، ومن ثم وضعت قواعد ثابتة لنظام الديوان و" لا شك أن من اخطر ما تناوله التنظيم في مالية الدولة -هو- إنشاء الديوان والتدوين فيه، وإنشاء بيت المال الذي يعتبر قسما هاما من أقسام الديوان، وبعبارة أدق هو أسمى الدواوين ومرجعها، ولذلك سمي (بالديوان السامي) وذلك لحفظ أموال المسلمين. وإثبات حقوقهم، وإحصاء دخل الدولة من

[1]- الديوان هو الدفتر الموضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق المملكة من الأعمال والأموال ومن يقوم بذلك من الجيش... كما يطلق على سجلات الحكومة وكذلك على الأماكن التي تكون مستودعا لها.

مواردها المختلفة ومصادرها... كرواتب الجند وأرزاق العمال والقضاء وأثمان الأدوات الحربية... مما ينفق في سبيل المصلحة العامة"[1].

ولما كان العرب يفتقرون في تلك الفترة إلى الخبرة بإمساك دفاتر وسجلات الدواوين بالأهلية والدقة المرجوة، اضطر الخليفة عمر إلى الاستعانة بأهل العلم والخبرة من البلاد المفتوحة. وقلد عمر الفرس والروم فيما اقتضته حاجة الدولة في عصره من وضع التاريخ والديوان وترتيب الجيوش.

الأبواب الرئيسية للديوان:

1) ما يختص بالجيش من إثبات وعطاء.
2) ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق.
3) ما يختص بالعمال من تقليد وعزل.
4) ما يختص ببيت المال من دخل وخراج.

وهكذا وجد بيت مال خاص بالدولة منفصل عن مالية الخليفة يشبه إلى حد ما خزينة الدولة، وكان يتم تسجيل كل وارد إليه وكذا كل ما خرج منه.

ومن واجبات الخليفة توليه فرض العطاء لأصحاب رسول اللهﷺ حيث كان يقوم بـ "تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير ودفعه في وقت لا تقديم فيه ولا تأخير[2]".

وعن تنظيم بيت المال واوجه إنفاق الموارد المالية ما ورد في كتاب الخراج لأبي يوسف يعقوب بن إبراهيم الأنصاري في عهد هارون الرشيد[3] حيث تم تقسيم هذه الموارد والنفقات، إلى ثلاث خزائن : خزينة الأخماس، وخزينة الخراج ، وخزينة الصدقات.

فخزينة الأخماس تتألف من خمس الغنائم والأوفاء

خزينة الخراج وهي تتألف من الخراج والجزية والعشور من غير المسلمين، وهي بيت مال الدولة الأساسي، وتصرف أموالها في المصالح العامة بحسب ما يرى الإمام.

---

[1]- محمد عبد المنعم الجمال، مرجع سبق ذكره ، ص 300-308
اعتمد فيه على الماوردى في الأحكام السلطانية و ابن خلدون الجزء الأول ص 202

[2]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 366-367
(عتمد فيه المؤلف على مؤلف" الأحكام السلطانية" للماوردى ص16)

[3]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 32

خزينة الصدقات من الزكوات التي يعطيها المسلمون على الأنعام والنقود وأموال التجارة وحاصلات أرضهم العشرية، وهي تصرف في ثمانية وجوه: للفقراء والمساكين والعاملين عليها، والمؤلفة قلوبهم، وفي الرقاب، والغارمين، وفي سبيل الله وابن السبيل"

و كمقارنة بين هذا النظام والأنظمة الأخرى هو أن التاريخ الإسلامي يشهد انه ولا أحد من الخلفاء الراشدين حاول اغتصاب المال العام أو فرض ضريبة دون موافقة لأهل الرأي أو استشارتهم بل نجد أن بعضهم ذهب إلى صرف أمواله الخاصة في سبيل مجتمعه والأمثلة كثيرة ، ونكتفي بمثال سيدنا أبا بكر الصديق رضي الله عنه فمن كثرة ما انفق من ماله سئل عن ذلك "يا أبا بكر ما أبقيت لأهلك؟ قال: أبقيت لهم الله ورسوله" وهذا على عكس ما لاحظناه سابقا في المجتمعات الأخرى.

فالنظام الإسلامي فصل بين مالية الحاكم ومالية الدولة بجعل بيت للمال مستقلا عن مال الخليفة أو الوالي. حيث لا تمس أموال بيت المال إلا لصالح مواطني الدولة الإسلامية.

أما عن وجود كشوفات تشبه الميزانية بمفهومها الحديث فنسرد ما ورد في الخطط المقريزية[1]:"قال جامع سير الوزير الناصر للدين الحسن بن علي الأزوري وأراد أن يعرف قدر ارتفاع الدولة(أي إيراداتها) وما عليها من النفقات ليقاس بينهما. فتقدم إلى أصحاب الدواوين بان يعمل كل منهم كل ارتفاع ما يجري في ديوانه وما عليه من النفقات فعمل ذلك وسلمه إلى متولي ديوان المجلس وهو زمام الدواوين فنظم عليه عملا جامعا وأحضره إياه".

البند الثالث: نظام الشورى

أما عن الصراع بين السلطة والشعب والذي على أعقابه ظهرت المجالس النيابية ومنه مفهوم أو فكرة إجازة الميزانية في المجتمعات الغربية. فنجد أن الإسلام قد فصل فيها ومنذ البداية.

فالأصول المقررة في الفكر الإسلامي انه "إذا سكتت الشريعة على النص على أمر معين، فيكون متروكا عندئذ للاجتهاد، شريطة ألا يتعارض الحكم الذي يصل إليه المجتهد مع

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 370

المبادئ الأساسية للإسلام"[1] وهذا تماشيا مع المنهج الذي سار عليه الصحابة فان عرضت عليهم مسألة ما بحثوا عن حكمها في كتاب الله تعالى أولا، فإن لم يجدوا ففي سنة رسول الله ﷺ ، فان لم يجدوا فالاجتهاد والمشورة بينهم.

فتقرير الضرائب وتحصيلها واوجه إنفاقها خضع في الإسلام منذ الوهلة الأولى لهذا المبدأ الشيء الذي أعفى المجتمع الإسلامي من تلك الصراعات والتي لم تنتصر فيها المجالس النيابة على السلطة إلا خلال القرن الماضي.

ففرض أية ضريبة جديد في الإسلام مقرونة بموافقة أهل الشورى على ذلك. وبالتالي لن يكون هناك أي تعسف في فرضها مادامت الغاية هي جلب للمنافع- للفرد والمجتمع- وعلى عكس ما كان عليه الحال في المجتمعات غير الإسلامية التي غالبا ما كان يحدث فيها ثورات بسبب ذلك.

ومن تطبيقات مبدأ الشورى في المجال المالي : ما فعله عمر بن الخطاب رضي الله عنه وهو بصدد فرض الخراج والعشور: فما فرضهما إلا بعد استشارة المسلمين، وكذلك الأمر في توزيع العطاء بين المسلمين، فما كان يتم توزيعه إلا بعد مشورة المسلمين[2]. كما اعتمد على هذا المبدأ حتى في تحديد مرتبات وأجور الخلفاء والولاة[3]. إذن فالشورى قد سبقت ما جاء به المجتمع الإنجليزي والنظام البرلماني فهي تعد بمثابة الاعتماد والإذن الصادر من السلطة التشريعية.

أما عن مبدأ السنوية الذي سيأتي شرحه في ما بعد فقد اخذ بها والأمثلة كثيرة ويكفينا حديث رسول الله ﷺ (لا زكاة في مال حتى يحول عليه الحول).

ولكن بمجيء عهد الأمويين والعباسيين تبدلت الأوضاع، فاصبح لا فرق بين ما هو لبيت المال وما هو للخليفة شأنهم في ذلك شأن الملوك ذلك العصر. وما اثر كذلك سلبا على تطور مفهوم مالية الدولة والميزانية هو تغييرهم[4] للقواعد التنظيمية من سنة لأخرى ومن خليفة لآخر.

ويتضح من الشواهد السابقة أن الفكر الإسلامي عرف مالية الدولة وكيفية تدبيرها سبقت معرفة الميزانية العامة بكافة عناصرها في المجتمعات الغربية.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 353

[2]- نفس المرجع، ص 368

[3]- كربوعي منور، دروس في المالية و التشريع، مطبوعة بمعهد الحقوق-جامعة الجزائر، 1989/1988، ص 13

[4]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 33

وكشاهد آخر على هذه الدراية بأمور مالية الدولة، ما جاء في مقدمة ابن خلدون حول ما لمسه من فرق بين الضرائب، المباشرة منها وغير المباشر، والتي لم يتوصل إليها الفكر الكلاسيكي إلا بعد قرون. بل وأشار كذلك إلى الترتيب الزمني لفرض كل واحدة منهما حيث يذكر ابن خلدون[1] "ثم لا تلبث الدولة أن تأخذ بدين الحضارة في الترف وعوائدها، وتجري على نهج الدول السابقة قبلها، فيكثر لذلك خرج أهل الدولة، ويكثر خرج السلطان، خصوصا، كثرة بالغة، بنفقته في خاصته، وكثرة عطائه. ولا تفي بذلك الجباية فتحتاج الدولة إلى الزيادة في الجباية لما تحتاج إليه الحامية من العطاء والسلطان من النفقة، فيزيد في مقدار الوظائف والوزائع أولا،...، ثم يزيد الخرج والحاجات والتدرج في عوائد الترف وفي العطاء للحامية، ويدرك الدولة الهرم وتضعف عصابتها عن جباية الأموال من الأعمال.. وتكثر العوائد، ويكثر بكثرتها أرزاق الجند وعطاؤهم فيستحدث صاحب الدولة أنواعا من الجباية..."

وما يمكن استنتاجه من هذا العرض التاريخي للميزانية بشكلها القديم أنها لم تكن سوى وثيقة تسجل فيها النفقات والإيرادات التي تتوقع الدولة تحصيلها. كما أنها تعبر عن أداة في يد السلطات التشريعية لمراقبة[2] اوجه الإنفاق ومصادر تمويله وأن أركان ومبادئ الميزانية التي سنتناولها لاحقا لم توجد مرة واحدة بل كان ذلك على مراحل تماشت وتطور النظام البرلماني في أوربا.

1- محمد عبد المنعم الجمال، مرجع سبق ذكره، ص 298

(اعتمد فيه على مقدمة ابن خلدون، الفصل الثالث،في ضرب المكوس اواخر الدولة)

2- حسين مصطفى حسين، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 15

المبحث الثاني
تعريف الميزانية العامة

ربما أن حداثة هذا المصطلح ، وتضارب مواقف المفكرين الاقتصاديين حول مسألة تدخل الدولة أو عدمه في النشاط الاقتصادي وتعدد المهتمين به من اقتصاديين، سياسيين، اجتماعيين وقانونيين، كان لهم دور هام في عدم إيجاد تعريف موحد للميزانية العامة. إضافة إلى كون جل التعاريف مستوحاة من النصوص التشريعية التي تختلف بطبيعتها من دولة لأخرى.

ونظرا لهذه الاختلافات سنحاول سرد أهم التعاريف محاولين تبويبها إلى تعاريف تقليدية واخرى حديثة، ومن ثمة تحديد أشملها.

ثم من خلال التعاريف نقوم باستخلاص اهم العناصر التي تقوم عليها هذه التعاريف.

المطلب الاول
تطور تعاريف الميزانية العامة

البند الاول: تعاريف تقليدية

* "الميزانية هي توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة"[1].
* "الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة"[2].
* "الميزانية العامة هي بيان تقديري لنفقات الحكومة وإيراداتها خلال فترة قادمة محددة من الزمن، وإجازة هذا البيان من السلطة التشريعية"[3].

إن التعاريف السابقة لم تحدد دور الدولة وهذا ما جعلنا ندرجها ضمن التعاريف التقليدية التي لم تولي أي اهتمام لدور الدولة في النشاط الاقتصادي(الدولة المحايدة). إلا أنها أبرزت عدة عناصر لمفهوم الميزانية منها:

* أنها "بيان أو وثيقة" تحدد النفقات والإيرادات.
* أنها "توقع" وتقدير.
* انها مصادق عليها من قبل السلطات التشريعية أو ما يعرف بالإجازة.

* "الميزانية العامة تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الحكومة وإيراداتها لمدة سنة مالية مقبلة، ويصدر سنويا قانون بربطها وذلك بعد اعتماد السلطة التشريعية".

إن هذا التعريف أضاف صفة التفصيل وضرورة وجود قانون يخصها، هذه العناصر التي لم تشر لها التعاريف السابقة بالإضافة إلى العناصر الأخرى التي ذكرت سابقا.

1- DUVERGER (Maurice), Les finances Publiques, 4° Ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1967, p. 83.

2- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 75.

3- حمدي احمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1992، ص 117-118.

البند الثاني: تعاريف حديثة

وهي التعاريف التي تتماشى ودور الدولة الحديث(الدولة المتدخلة). ومن بينها[1] نجد:

* "الميزانية العامة هي تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة مقبلة من الزمن، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق الرفاهة، والنمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية".
* "الميزانية العامة عبارة عن برنامج عمل مبين فيه تقدير لإنفاق الدولة ومواردها خلال فترة مقبلة، وتلتزم به الدولة وتكون مسئولة عن تنفيذه أمام السلطة التشريعية"

إن هناك فرق شاسع بين التعاريف الأولى وهذه الأخيرة في مجال تدخل الدولة، حيث اعتبرها أداة رئيسية تستخدمها الدولة لتحقيق الرفاهية والنمو والعدالة الاجتماعية.

كما أن هناك فرق بين هذين التعريفين الاخيرين،وكأن الأول يميل إلى المفاهيم الاشتراكية عكس التعريف الثاني الذي اقتصر على كلمة برنامج عمل فقط.

البند الثالث: تعريف شامل

* أما « Delbez (Louis) » فيعرفها[2] بأنها" وثيقة محاسبية وقانونية ومالية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة، والتي تعبر في صورة أرقام عن النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة."

إن ما يلاحظ على هذا التعريف الأخير أنه شامل حيث أعطى صورة واضحة على طبيعتها. فاعتبرها أولا وثيقة (استعمل المفرد وليس الجمع دلالة على وحدة الميزانية) ثانيا أنها تجتمع بها ثلاث مميزات في آن واحد وهي صفة المحاسبية والقانونية والمالية ونحن نعلم ما لهذه الصفات من خصوصيات. كما نجد أنها أعطت دورا مهما للدولة حيث عن طريقها تتدخل في مختلف الأنشطة: الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

---

[1]- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص 117

[2]- DELBEZ (Louis): Elément de Finances Publiques, A.PEDONE, Paris,1955, p. 13.

المطلب الثاني
عناصر الميزانية العامة

من خلال التعاريف السابقة وخاصة التعريف الشامل سنحاول إبراز أهم العناصر[1] والركائز التي يقوم عليها مفهوم الميزانية العامة للدولة.

البند الاول: الميزانية العامة تقدير وتنبؤ

تعتبر الميزانية بمثابة تقديرات أو توقعات لنشاط السلطات التنفيذية في المجال المالي لما ستنفقه أو ستتحصل عليه مستقبلا. فهي ليست ترجمة عن حدث فعلي قائم ولكنها تقدير لما ينتظر إجراؤه[2] من أحداث مستقبلة عن الإنفاق والجباية.

وبالتالي فهي جدول مالي تقديري لإيرادات ونفقات السنة المقبلة، حيث يُعتمد في عملية التقدير على البيانات الخاصة بالسنوات السابقة. وبذلك من الناحية الاقتصادية تعتبر بمثابة خطة للأداء المالي بما تتضمنه من تقديرات لحجم النفقات والإيرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة. ومنه تجد السلطات التنفيذية نفسها في المفاضلة بين الاختيارات الاقتصادية[3].

كما أن عملية التوقع يجب أن تأخذ في الحسبان بعض الأمور منها:

* يجب أن تتميز عملية التقدير هذه بأقصى درجات الدقة والموضوعية والتفصيل.
* ترتيب أولويات الاستخدامات او الاحتياجات بما يتماشى والمصلحة العامة للمجتمع.
* يجب مراعات أن جانبي الإيرادات والنفقات في الميزانية متزامنان.
* يجب أن تتميز هذه التوقعات بمرونة كافية وما يتماشى وحالات الطوارئ والتقلبات التي يمكن أن تحدث.

1- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 14-24

2- محمود إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 83

3- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit., p. 4

البند الثاني : العنصر الإداري

تتضمن الميزانية مجموعة من الإجراءات المالية والإدارية التي تتخذها السلطة التنفيذية. فهي التي تتولى إعداد الميزانية من الناحية الإدارية والتنظيمية وبذلك تعد بمثابة عمل بمقتضاه توزع المسئوليات المتعلقة بالقرارات التي يتطلبها تنفيذ الميزانية على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية على وضع يضمن من سلامة هذا التنفيذ تحت إشراف السلطة التشريعية.

إن الهيئة المخولة لها تقدير هذه البيانات هي السلطة التنفيذية كونها الأكثر كفاءة في هذا الميدان لوجود الإدارة تحت تصرفها ولأنها مصدر البيانات والمعلومات التي تسمح بعملية التوقع وبالتالي هي على دراية بجميع أمور الدولة (اقتصادية، اجتماعية أم سياسية). زد على ذلك أنها هي المكلفة بتنفيذها في حالة المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي.

فالميزانية تعتبر رغم موافقة السلطة التشريعية عليها عملا إداريا، لا من جهة الموضوع فحسب(إذ هي لا تقرر قواعد عامة ودائمة) وإنما من جهة الشكل أيضا. إذ أنها خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإيراد والإنفاق للدولة-وهذا اختصاص من اختصاصاتها، والسلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها في شكل قرارات إدارية"[1]. وفي هذا الشأن يذكر« Lauffenburger H. »[2] بان قانون الميزانية هو قانون من حيث الشكل، أما في الأساس فهو عمل إداري.

البند الثالث : العنصر القانوني

يكمن هذا العنصر في وجوب اعتماد وموافقة السلطة التشريعية لهذه التوقعات. ويكون ذلك بإصدار قانون يعرف بقانون ربط الميزانية. وقانون ربط الميزانية يعد تشريعا من جهة الشكل فقط لأنه صادر عن السلطة التشريعية في الشكل التي تصدر فيه القوانين. لان اغلب أعمال السلطة التشريعية تصدر في صورة قوانين. لذلك فالميزانية وهي تصدر عن هذه السلطة تصدر في شكل قانون. فالميزانية تتألف من قانون الميزانية ومن جداول إجمالية وتفصيلية ملحقة به.

[1] - محمود إبراهيم الوالي، مرجع سبق ذكره، ص 84-85

[2] - حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 140

إن هذه التقديرات والتوقعات لا تكون نهائية، أي غير قابلة للتنفيذ، بل تكون في حكم مشروع، وبعد التصديق عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة، تصبح في حكم القانون[1] ومن ذلك تنفيذها بحكم القانون. ويرجع هذا الحق إلى القرن الثامن عشر والذي اكتمل في سنة 1791 عند إعطاء "المجلس التشريعي دون سواه سلطة ووظائف تحديد الإنفاق العمومي والتأكد من ضرورة الضرائب. لذا نجد أن جل دساتير الدول تشير إلى هذا الحق. وإضفاء صفة القانون على الميزانية العامة له نتيجة هامة تتبعها مباشرة وهي صفة الإلزام بالتطبيق. فتصبح الحكومة ملزمة بإتباعه بل ومراقبتها من طرف السلطة التشريعية في تنفيذه

البند الرابع : العنصر السياسي

إن عملية عرض الميزانية على المجلس الشعبي لمناقشتها والتصديق عليها هي بمثابة إعطاء صفة القانون على الميزانية. ولكن هي في نفس الوقت تعبر عن تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. ويظهر هذا في أن المجلس أمامه ثلاث خيارات إما قبولها أو رفضها وتعديلها. والتفوق الثاني يكمن في أن المشرع أعطى هذا المجلس مراقبة تنفيذ الميزانية كذلك. وهذا يبن درجة التفوق السياسي للجهاز التشريعي على الجهاز التنفيذي وإن كانت هذه العلاقة[2] بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قد تغيرت على ما كانت عليه في القرن الماضي وأصبحت تكاملية. إلا انه تبقى قوة البرلمان في هذا المجال أكبر من قوة الحكومة لأنه قد يسحب منها الثقة.

و منه فالميزانية تساهم في تحقيق أحد مبادئ الدولة الحديثة وهو الفصل بين السلطات بحيث يخول للسلطة التشريعية مراقبة الحكومة والمصادقة على الميزانية التي تحضرها.

وهذه المصادقة والتي تعرف بالإجازة هي من اختصاص البرلمان في الدول الديمقراطية والتي تعني الموافقة على توقعات الحكومة من إيرادات عامة ونفقات عامة.

فالحكومة هي التي تقوم بإجراء التقديرات، ولكن من سلطة البرلمان الموافقة على هذه التوقعات وإجازتها، قبل أن تعود للحكومة لتنفيذها. وهذه الإجازة تصدر عن المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية. وهذه الأسبقية هي ما تعرف "بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ"[3]

---

[1]- حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 75

[2]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit. , p 2-14

[3]- محمود إبراهيم الوالي، مرجع سبق ذكره، ص 96

إذن فالميزانية العامة هي إجازة والمقصود بالإجازة هو ضرورة حصول مشروع الميزانية العامة على مصادقة البرلمان. وبالتالي فهي "وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة. وما صدور قانون المالية للدولة إلا ترخيصا لكل جهة في حدود اختصاصاتها باستخدام الاعتمادات في الأغراض التي أنشأت من أجلها وهذا من بداية السنة. ومن ثم تكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها وبالتالي تحقيق الأهداف المتوخاة منها"[1]. لان في الإجازة تفويض من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية في تنفيذ بنود الميزانية بالإنفاق والتحصيل في حدود الاعتماد.

ولكن بالرغم من أن مصادقة البرلمان تنصرف إلى كل من تقديرات الحكومة لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، إلا أن مضمون المصادقة يختلف بالنسبة لكل منهما فالمصادقة على تقديرات النفقات العامة يعطي الحكومة الحق في القيام بها وأو عدم القيام بها. أما المصادقة على الإيرادات العامة فلا يتضمن أي خيار للحكومة في تحصيلها أو عدم تحصيلها. فهي واجبة التحصيل طبقا للقوانين. وهكذا يمكن القول أن وجوهر الإجازة إنما ينصب أساسا على تقدير نفقات الدولة دون إيراداتها لان الإيرادات غالبا ما تكون محددة بقوانين سابقة. وقانون 1959/1/2 كان واضحا، حيث نص على أن الحد الأدنى لنفقات السنة المقبلة يجب ألا يكون اقل مما كان مخصصا للسنة السابقة[2].

إن إجازة الجباية والإنفاق الصادرة عن البرلمان تتميز بالأمور التالية[3]:

* أنها جباية مسبقة أي أن الحكومة لا يسمح لها القانون بجباية أية إيراد كان أو القيام بأي إنفاق كان إلا إذا تحصلت على هذه الإجازة.
* أنها محدودة الأجل: أي يجب أن تتجدد بتجدد كل فترة مالية وهي السنة وبالتالي تصبح عديمة المفعول بعد انقضاء المدة(السنة)
* أنها محدودة من حيث مداها وشمولها: أي أن الدولة لا تستطيع تحصيل أو إنفاق إلا ما وفي بنود الميزانية.

ومنه يطرح السؤال كيف تسير الحكومة أمورها قبل إجازة الميزانية وهذا ما سنجيب عنه لاحقا.

1- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 19

2- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit. , p. 15

3- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 45

المطلب الثالث
الميزانية العامة والسياسة الاقتصادية

على عكس ما كان عليه الحال في المالية التقليدية، التي كانت فيها الدولة حيادية لا تتدخل في النشاط الاقتصادي ولا تؤثر فيه. فالمالية الحديثة (أو بالأحرى الظروف الاقتصادية) سمحت للدولة بان تصبح عنصرا هاما في التأثير على النشاط الاقتصادي. وبذلك اصبحت لها أهداف اقتصادية واجتماعية تلعب فيها الميزانية دورا فعالا في تحقيقها. وهذا ما يبرر أحد التعاريف السابقة التي اعتبرتها بمثابة "برنامج عمل" كون أن الميزانية ما هي إلا ترجمة رقمية مالية لمجموعة الأهداف التي تسعى الدولة بلوغها[1].

البند الاول: الميزانية العامة جزء من خطة مالية شاملة

إن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي اصبح اليوم أمرا مفروغا منه، فأصبحت تقوم بمشاريع اقتصادية أو اجتماعية تنفق عليها من إيرادات السنة. إلا أن تحقيق بعضها يتطلب سنين عديدة كالتهيئة العمرانية، إنجاز قنوات الاتصال من سكك حديدية، قنوات الري، الطرقات، الهاتف...)، أو ذات طابع اقتصادي اجتماعي مثل البطالة. فهذه الأمور تدخل في إطار الخطة الشاملة للبلاد.

و تعتبر الميزانية جزء لا يتجزأ من الخطة الشاملة[2]، بل وهي الجزء السنوي منها. لأن عدم التنسيق بين التخطيط وإعداد الميزانية سينجر عنه استحالة تحقيق الأهداف طويلة الأجل. فالميزانية تهتم بمضمون البرامج والخطط السنوية، بينما التخطيط فيهتم بالوظائف المتوسطة الأجل ومن ذلك يجب أن يكونا متكاملين. فرغم وجود اختلاف بينهما وقت إعدادهما فالمخطط يهدف إلى تحقيق معدلات النمو اللازمة دون مراعاة للمبالغ التي ستنفق، بينما الميزانية فيجب وقت إعدادها الميل إلى تخفيض النفقات.

---

[1]- COTTERET (Jean-Marie), Op. Cit. , p. 5
« il exprime l'action de la puissance publique sous son aspect financier, il donne une traduction chiffrée de toutes les activités de l'ETAT »

[2]- حميدات محمود، دور السياسة الميزانية في تمويل التنمية، دكتوراه دولة، جامعة الجزائر-معهد العلوم الاقتصادية، 1995، ص 63-65، 74

البند الثاني: التفرقة بين الميزانية العامة وغيرها من الميزانيات

تعتبر الميزانية العامة للدولة إحدى الميزانيات التي تعدها الدولة إلى جانب ميزانيات أخرى لذا وجب الوقوف عند كل واحدة منها واستخلاص اوجه الشبه والاختلاف بينهما.

1- الميزانية العامة والحساب الختامي

الحساب الختامي هو الحساب الذي يوضح الجانب الفعلي من الميزانية التقديرية. وبذلك يعبر عما تحقق فعلا من تلك التوقعات التي تضمنتها الميزانية العامة للدولة . وبذلك هناك ترابط بينهما حيث انهما يتناولان موضوعا واحدا هو نفقات وإيرادات الدولة زد على ذلك أن الميزانية العامة عند إعدادها تعتمد أساسا على البيانات السنة السابقة أي على الحسابات الختامية خاصة تلك المتعلقة بالفترة السابقة مباشرة. وانهما يصدران بموجب قانون بعد التصويت عليهما من طرف المجلس الشعبي الوطني.

2- الميزانية العامة والميزانية النقدية

"الميزانية النقدية[1] هي بيان يتضمن تقديرا لموارد المجتمع من النقد الأجنبي واوجه استخداماته خلال فترة مقبلة غالبا ما تكون سنة". وتتمثل أهمية هذه الميزانية في رغبة بعض الدولة في التأكد من حسن استخدام مواردها حتى لا تصطدم بعقبات تعرقل تنفيذ مخططاتها التنموية كما أنها تفيد وضع برامج الاستيراد. إذن الميزانية النقدية توضح المركز المالي للدولة(الاقتصاد الوطني ككل) نتيجة معاملاتها مع العالم الخارجي. وبما أن الميزانية العامة برنامج السنة المقبلة فيجب أن تراعي الدولة الرصيد التقديري للميزانية النقدية.

3- الميزانية العامة والميزانية الاقتصادية

الميزانية الاقتصادية[2] تعبر عن "مجموع الحسابات التي تبين العمليات المتوقعة للوحدات الاقتصادية خلال مدة معينة وضمن الحدود الوطنية للبلد ". فتتضمن التوقعات المتعلقة بحجم الدخل القومي ومن حيث تكونه وتداوله وتوزيعه بين اوجه الاستهلاك واوجه الاستثمار. وبذلك فهي تنصرف إلى النشاط الاقتصادي في الدولة في مجموعه، العام والخاص وفي

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 40

[2]- محمد بشير علية، القاموس الاقتصادي، المؤسسة العربية، بيروت، 1985، ص 440

علاقاتهما الداخلية والخارجية وهي وسيلة تساعد على توقع أنسب الظروف للتوازن الاقتصادي العام خلال المدة المحدد لتهيئة القرارات المناسبة ومن ذلك فهي تساعد على وضع الميزانية العامة للدولة وفي تحديد الاستراتيجية التي تتدخل بها الدولة لتصحيح الاختلالات الممكنة.

البند الثالث : الميزانية العامة بنك للمعلومات

من التعاريف السابقة نجد أن الميزانية العامة تعتبر سجلا أو بيانا تعداديا تبوب فيه كل نفقات الدولة وإيراداتها في صورة أرقام عددية مالية ، مقسمة إلى تقسيمات متناسقة (في أبواب وفصول وبنود وغيرها من التقسيمات) دون استثناء. ويكون بيانا مفصلا لا شاملا للإنفاق والإيرادات الحكومية والتي تتوقع القيام بها خلال السنة المقبلة.

كما تعتبر بمثابة بيان مقارن، لأنها تشمل بيان النفقات من جهة والإيرادات من جهة أخرى فيمكن بذلك معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة أم بها فائض أم عجز[1].

وكون أن هذه البيانات الخاصة مفصلة ومبوبة ومتسلسلة(حسب السنوات) تكون بمثابة بنك للمعلومات يمكن استغلالها من طرف كافة الباحثين على اختلاف تخصصاتهم لتحديد استراتيجية الدولة في مختلف الميادين وعلى سبيل المثال إذا أخذنا الأرقام من الميزانيات السابقة حول ما كان يصرف على تدعيم الأسعار خلال العشرية الماضية في الجزائر لتبين أن هناك تغير واضح في مجال هذه السياسة.

إذا أخذنا التعاريف السابقة من جانبها المالي (الاقتصادي) نجد أنها ترتكز في تحديد مفهوم الميزانية العامة على الجانب المحاسبي. فهي تصور الميزانية العامة على أنها أصول وخصوم مما يجعلنا نستنتج من هذه التعاريف ضرورة تحقيق توازن للميزانية العامة. هذا التوازن الذي كان مثار جدل ونقاش تمثل في نظريتين مختلفتين لهذا التوازن. فمنهم من ركز على ضرورة تحقيق التوازن المحاسبي للميزانية ومهم من ركز على ضرورة تحقيق التوازن الاقتصادي للميزانية وكان لكل فريق حججه في ذلك. وسنعود إلى مناقشة هذا الموضوع في الفصول اللاحقة.

1- محمود إبراهيم الوالي، مرجع سبق ذكره، ص 83

المبحث الثالث

مبادئ وقواعد إعداد الميزانية العامة

إن أولى المراحل التي تمر بها الميزانية هي مرحلة الإعداد التي تعد السلطة التنفيذية المسئولة عنها كونها المؤهلة[1] لذلك ثم تقدمها في صورة مشروع للمجلس الشعبي لمناقشتها والمصادقة عليها. ولكن حتى تعرض على هذا المجلس الشعبي الوطني، يجب أن تكون معدة على اكمل وجه وبصورة واضحة لذلك وجدت عدة مبادئ أو قواعد فنية تعتبر في الوقت الحاضر بمثابة مبادئ تقليدية يتعين مراعاتها عند تحضيرها الهدف منها وضع إطار عام يحدد الآليات التي تخدم هذه الميزانية.

إلا أن هناك خروج عن بعض هذه القواعد نتيجة ما لحق الفكر المالي من تطور وهذا حتى تتكيف مع المالية الحديثة ، كونها وضعت لتتماشى والفكر التقليدي خلال القرن التاسع[2] كما رأينا ذلك من خلال دراسة المرحلة التاريخية للميزانية. هذا التكيف المتمثل في الاستثناءات الخاصة بكل قاعدة جعلها دائمة الاحترام إلى درجة معينة، لان ما تصبو إليه من أهداف يجبر معديها بالتقيد بها.

إن احترام هذه القواعد، وان كانت تبدو للبعض أنها ثانوية، ييسر بعض الأمور ومنها:

* تيسير معرفة المركز المالي للدولة، لتسهيل مهمة الشعب ونوابه بالإطلاع عليها.
* تيسير مهمة اعتماد الميزانية من قبل السلطات التشريعية.
* تيسير مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة بصورة دقيقة وسهلة.

وهذه المبادئ التي تقوم عليها عملية إعداد الميزانية يمكن تصنيفها إلى قسمين، منها ما هو أساسي ومنها ما هو ثانوي. فالقواعد الأساسية تتمثل في قاعدة الوحدة، قاعدة السنوية، قاعدة العمومية وقاعدة توازن الميزانية إضافة إلى مبدأ آخر يضيفه الحقوقيون وهو الإذن القانوني لتنفيذ الميزانية. أما القواعد الثانوية والتي يجب مراعاتها كذلك عند إعداد الميزانية العامة فهي: قاعدة وضوح الميزانية العامة، قاعدة دقة الميزانية، قاعدة مرونة الميزانية، قاعدة علانية الميزانية.

---

[1]- يمكن الرجوع في هذا إلى إلى العنصر الاداري و عنصر التقدير ص 22،23

[2]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 69.

المطلب الاول
القواعد الأساسية في إعداد الميزانية العامة

البند الاول : قاعدة وحدة الميزانية

يقصد بقاعدة وحدة[1] الميزانية وجوب أن يكون هناك مستند واحد أو وثيقة واحدة تبين كافة النفقات والإيرادات العامة في آن واحد لفترة مستقبلية. ومبررات[2] وجود هذه القاعدة تكمن في مجموعتين من الأسباب منها ما هو مالي والآخر ما هو سياسي. وهذا ليس معناه أن تقدم في ورقة واحدة أو شيء من هذا القبيل وإنما المقصود أن تكون هناك وثيقة واحدة مهما تعددت أجزاءها بحيث تتضمن كافة الأرقام المتعلقة بنشاط الدولة المالي في العام المقبل مضمومة معا وفي وقت واحد إلى البرلمان.

فإعدادها وتقديمها في مستند واحد من شأنه إعطاء صورة حقيقية للمركز المالي للدولة[3] (سهولة قراءتها في شكل ميزانية)، وبالتالي تسهيل معرفة هل الميزانية متوازنة أم بها فائض أو عجز، إجراء المقارنات الضرورية دون عناء و إجراء التسويات الحسابية. لان كثرة الميزانيات والحسابات الخاصة يجعل من الصعب اخذ نظرة ولو سطحية على الإيرادات والنفقات العامة وهذا ما يتيح الفرصة للتبذير والإسراف.

وعدم التقيد بهذا المبدأ من شأنه عرقلة مهام السلطات التشريعية. فبتجزئة النفقات والإيرادات وتوزيعها في مختلف الوثائق والإكثار من هذه الأخيرة يصعب من عملية رقابة البرلمان. فحتى يستطيع هذا الأخير القيام على أكمل وجه بمهامه يجب أن تكون له نظرة عامة وشاملة للوضعية المالية للدولة. كما أن التجزئة والتعدد يمكن السلطات التنفيذية-في بعض الأحيان- من التحايل على البرلمان، حيث يمكنها تقديم الأعباء غير الضرورية لمناقشتها والتصديق عليها في البداية ثم تقديم الأعباء الضرورية في مرحل ثانية وبالتالي

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 70.

[2]- DUVERGER (Maurice), 1965,Op. cit, p. 263

[3]- احمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 222-223

ضرورة البحث عن مصادر مالية إضافية لتمويلها. إذن فهذه القاعدة تسهل مهمة ترتيب أولويات الإنفاق العام للدولة وكذا وضع الإيرادات واوجه إنفاقها تحت نظر السلطة التشريعية.

وحتى تتحقق هذه القاعدة يجب احترام العناصر التالية:

* وجوب عرض كل النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة هي الميزانية العامة.
* وجوب عرض أرقام الميزانية بصورة واضحة ومفصلة.
* وجوب عرض الميزانية في صورة متناسقة.

وظلت هذه القاعدة محترمة التطبيق إلى غاية الحرب العالمية الأولى التي أفرزت ضرورة وضع ميزانيات مستقلة عن الميزانية العامة لمواجهة آثار الحرب. كما أن تدخل الدولة بإشرافها على إدارة بعض المرافق التجارية والصناعية أوجب تكييفا خاصا لهذا المبدأ. وهكذا نشأت فكرة الاستثناءات في قاعدة وحدة الميزانية العامة. وهي كالتالي:

1- الميزانيات غير العادية:

يرجع وجودها إلى التقسيم التقليدي للنفقات العامة والإيرادات العامة إلى عادية وغير عادية. فالعادية هي الناتجة عن قيام الدولة بوظائفها التقليدية والتي يجب تغطيتها بإيرادات عادية كالضرائب والرسوم ومداخيل ممتلكات الدولة. أما النفقات غير العادية فهي النفقات الناتجة عن تدخل الدولة للإنفاق في المشاريع الاقتصادية الكبيرة التي يجب تغطيتها بإيرادات غير عادية كالقروض أو الإصدار النقدي الجديد غير المغطى. وهذا النوع من الميزانيات يوضع في بشكل منفصل عن الميزانية العامة للدولة. لأنها وضعت لظروف طارئة أو استثنائية أو الوقتية.

ويؤخذ على هذا الأسلوب انه قد يؤدي إلى الإسراف في النفقات العامة كما انه قد يغري الحكومة بإحداث توازن ظاهري للميزانية، وذلك عن طريق إخراج بعض النفقات من الميزانية العادية، وعمل ميزانية خاصة لها فتبدو الميزانية العادية متوازنة وهو ما يخالف الحقيقة. ولكن في نفس الوقت لو تضاف هذه النفقات غير العادية إلى الميزانية سيوحي بازدياد نشاط الدولة بدرجة كبيرة بالمقارنة بالسنوات السابقة وهذا ما لا يطابق الواقع لذلك كانت توضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية ومن هذه الأخيرة جاءت تسمية ميزانية غير عادية[1].

[1]- أحمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 226-227

ولكن في الوقت الحاضر ونظرا للتدخل الدائم للدولة وتكرر الاستثمار الحكومي الضخم ولو وفي فترات متقاربة أصبحت تعتبر نفقات غير منتظمة وليس استثنائية كذلك لفقدان التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية مما يستتبع فقدان الأهمية للتمييز بين مصادر الإيرادات العادية وغير العادية والميزانية العادية والميزانية غير العادية. ولهذه الأسباب اصبح الاتجاه الحديث في المالية العامة هو إلى التقليل من الميزانيات غير العادية والاستعاضة عنها بإجراء تقسيم في الميزانية بين النفقات الدورية والخاصة بتسيير المرافق العامة فنجد في الجزائر نفقات التسيير ونفقات الاستثمار إضافة إلى الميزانيات الملحقة.

2- الميزانيات المستقلة:

وهي "الميزانيات الخاصة بالمرافق[1] ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة. إذ يستتبع الاستقلال في الشخصية الاعتبارية الممنوحة لبعض المرافق(تعرف بالمؤسسات العامة) أن تكون لها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون الحاجة إلى نص صريح على إنشاء ميزانية خاصة بالمرفق"[2].

ويقصد بها ميزانيات المشروعات والمؤسسات العامة، ذات الطابع الاقتصادي التي منحت لها الشخصية المعنوية. وتتميز الميزانيات المستقلة بأنها لا تخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة، وان بدايتها قد تختلف مع بداية الميزانية العادية للدولة، ثم أنها- أي الميزانيات المستقلة- لا تعرض على البرلمان لإجازتها.

يعتبرها البعض ليس خروجا عن مبدأ الوحدة لكون هذه المؤسسات لها شخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة.

---

[1]- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة-نظرية المؤسسات العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 23

حيث يعرف المرفق العام والمؤسسة العامة بـ:" اذا رايت المرفق العام الذي يؤدي عمله مرتبطا ارتباط مسؤوليه مباشرة بالوزير حكمت عليه بانه مرفق اداري عام، اما اذا رايته يستقل بشخصيته عن مسؤولية الوزير، فيؤدي عمله بهيئة من الاشخاص مجتمعين يصدرون بانفسهم قرارات ينفذونها بانفسهم ايضا فذلك هو المؤسسة العامة. فالمؤسسة العامة منظمة تدير المرفق العام بالنيابة عن الحكومة وبإذن منها او من السلطة التشريعية.

[2]- أحمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 330

3- الميزانيات الملحقة:

إن الميزانيات الملحقة تسمح بمتابعة شـروط وكيفية تسير بعض مرافق الدولـة التي يتغلب عليها الطابع التجاري ولكنها لا تتمتع بالشخصية الاعتباريـة[1].ومـن ذلـك فهـي ميزانيات المرافق العامة تتمتع بموارد خاصة وهي ذات طابع اقتصادي حيث يقتصر نشـاطها أساسا فـي إنتـاج السلع والخدمـات مقابل ثمـن وهـي تتمتـع باستقلال مـالي ولكـن لـم تمنـح الشـخصية الاعتبارية. ومن ذلك تعرض إيرادات ونفقات هذه المرافق خارج الميزانية العامة ، وتلحق بهـا لذا سميت بميزانية ملحقة. هذا الإلحاق بالميزانيـة ترك البعض يرى فيه تكييف فقط وليس خرق لمبدأ[2] وحدة الميزانية.

وما يبرر وجود هذه الميزانيات هو إعطاء شيء من الحرية للمرافق العامة في مزاولـة أعمالهـا، دون التقيد بـالروتين الإداري ، لتستطيع مباشرة نشـاطها علـى قـدم المسـاواة مـع المشروعات، وحتى يعرف ما إذا كانت هذه المرافق تحقق عائدا من نشاطها أم لا.

وترتبط هـذه الميزانيـات بميزانيـة الدولـة، وذلك بـترحيل نتيجـة هـذه الميزانيـة إلـى الميزانيـة العامـة للدولـة، أي أن رصيدهـا الدائـن يظهـر فـي جـانب إيـرادات الدولـة، ورصيدهـا المدين يظهر في جانب نفقات الدولة، وكذلك تخضع للرقابة شأنها في ذلك شأن ميزانية الدولة.

4- الحسابات الخاصة للخزينة

هي حسابات تمسكها الخزينة العامة لتسجل خـروج أو دخـول أمـوال مـن والـى خزينـة الدولة دون اعتبارها نفقات أو إيرادات فهذا الدخول أو الخروج هو مؤقت لا تلبث أن تحصل هذه الأموال أو تعاد لأصحابها وبالتالي تقفل من تلقاء ذاتهـا. فوجـود مثـل هـذه المبـالغ كـإيراد بالميزانية الموحدة يعتبر تضخيما للإيرادات باعتبارها ملكا للغير والدولة ملتزمـة بردهـا إليهم كما أن إظهارها ضمن النفقات يعتبر كذلك تضخيما للمصروفات دون مبرر بسبب توريدهـا مـن الغير فهي بذلك لا تمثل إيرادا أو مصروفا حقيقيا، الأمر الذي يستوجب فصلها عـن الإيـرادات والنفقات العامة وإدراجها في بيان مستقل هذا البيان المستقل يتمثـل فـي فتـح حسـابات خاصـة بكل نوع يطلق عليها مجتمعة حسابات الخزينة. بعض هذه الاحسابات التي سـنتطرق اليهـا فـي موضوع الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر.

---

[1] -PERCEBOIS (Jaques), Economie des Finances publiques, Armand Colin, Paris, 1991, p. 13

[2]- Ibid, p. 13

إن هذه الحسابات الخاصة للخزينة، في نظر البعض، تعتبر في بمثابة أداة فنية هدفها تدعيم لقاعدة وحدة الميزانية حيث تساهم في إظهار المركز المالي للدولة على حقيقته دون أي تضخيم أو إنقاص. إلا أن البعض الآخر يرى فيها خرق لقاعدة الوحدة خاصة لما تسيء الحكومة استخدامها، حيث يمكن لها إدراج بها نفقات حقيقية عوضا عن إظهارها في الميزانية العامة.

البند الثاني : قاعدة سنوية الميزانية

يقصد "بسنوية الميزانية أن يحدث توقع وإجازة نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عام"[1]. إذن يجب أن يتكرر هذا التوقع والإجازة كل سنة، وبالتالي فهذه الوثيقة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار نفقات وإيرادات الدولة لنفس الفترة.

و أسباب وجود هذه القاعدة يمكن إيجازها في:

* إن تقدير النفقات والإيرادات لأكثر من سنة يصعب على السلطة التشريعية مراقبة السلطة التنفيذية. كما أن تقديمها في عدة مرات خلال السنة من شانه أن يشغل كل من الحكومة والبرلمان عن المهام الأخرى. فطول المدة لأكثر من سنة يقلل من أهمية دور البرلمان وتقوية لدور السلطات التنفيذية، كما أن في قصرها تقزيم لدور السلطات التنفيذية ومبالغة في دور السلطات التشريعية. فوقت ظهور هذه القاعدة -في إنكلترا[2]- كانت الفترة محدد بثلاث سنوات وبعد اخذ ورد بين السلطتين انتقلت الفترة إلى سنتين وأخيرا استقر الوضع على السنة.

* إن إعداد الميزانية لفترة اقل من سنة يصعب إجراء مقارنة بين مختلف الميزانيات لان كل فترة من السنة وخصوصياتها فهناك فترات يكون فيها مبلغ النفقات اكبر من الإيرادات وهناك أخرى يكون فيها العكس الأمر الذي يستوجب الرجوع وقت إجراء المقارنات إلى كل من الميزانية السابقة وكذا ما يقابلها في السنوات السابقة.

* إن الاعتماد على تقديرات تفوق السنة يؤثر على دقة البيانات لأنه كلما طالت الفترة زاد اثر التقلبات والتغيرات الاقتصادية والمالية عليها بالخصوص المستوى العام للأسعار كما

---

[1]- أحمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 234

[2]- نفس المرجع ، ص 234

أن في قصر الفترة من شانه ضرورة إضافة عامل جديد في التقدير هو اثر التقلبات الموسمية مما يحتم في كل مرة العودة إلى البرلمان لتصحيح هذه الاختلالات.

إن بداية الفترة قد لا تتطابق بالضرورة مع بداية السنة الميلادية حيث نجد انه في بريطانيا تطابق مع فاتح أفريل وفي الولايات المتحدة مع فاتح جويلية أما فرنسا فتتطابق مع أول جانفي. هذا الاختلاف قد يرجع إلى الأحوال الإدارية والبرلمانية والاقتصادية لكل دولة.

إن تطبيق هذا المبدأ من شأنه أن يثير نقطتين أساسيتين تخص الأولى ما يجب تدوينه بالحسابات الختامية وكيفية إقفال حسابات السنة المالية أما المسألة الثانية فتتمثل في كيفية معالجة البرامج والخطط التي تفوق السنة.

1- طرق التسوية (بين التوقع والفعلي)

إن ضرورة التقيد بما موجود من مبالغ للإنفاق وما يجب تحصيله من إيرادات خلال السنة قد يطرح عدة تساؤلات عن مدى تباين الميزانية بالحساب الختامي وهذا لارتباطه بقوانين تحدده. وهناك عدة حالات:

* إن الحساب الختامي يجب أن يتضمن كل مبالغ النفقات أو الإيرادات التي حدث التصرف الموجب لها وتمت التسوية المالية(الدفع أو التحصيل الفعلي) لها خلال نفس السنة. إذن هذه البنود تسجل بهذه الحسابات دون أي إشكال يذكر. والعكس بالنسبة للنفقات والإيرادات التي لم يحدث التصرف الموجب لها فلا تقيد في هذا الحساب لان الالتزام لم يتم.

* أما إذا حدث التصرف الموجب سواء للنفقات أو الإيرادات خلال السنة دون أن يرافقه دفع أو تحصيل فعلي في نفس السنة فنكون أمام سنتين سنة وقوع الالتزام وسنة وقوع الدفع والسؤال الذي يطرح : هل تقيد في سنة وقوع الالتزام أم في سنة وقوع الدفع الأمر.

واختلفت طريقة المعالجة وفق التشريعات المنظمة في كل دولة وهي تنحصر في طريقتين، طريقة حساب الخزينة وطريقة حساب التسوية.

أ - طريقة حساب الخزينة:

إن هذه الطريقة تستند على الجانب المالي للأمور فيتم تسجيل المبالغ التي تم دفعها أو تحصيلها فعلا خلال السنة وما كان محل التزام خلال السنة ولم يدفع أو يحصل خلالها ترحل

أرصدته إلى ميزانية السنة الموالية. فتغلب الجانب المالي يجعل الميزانية العامة للدولة وكأنها حساب خزينة الدولة ومنه جاءت التسمية.

ب- طريقة حساب التسوية (أو الاستحقاقات)

إن هذه الطريقة تعتمد على الجانب القانوني حيث تراعي تاريخ نشوء الالتزام. فتقيد في الحساب الختامي كل المبالغ التي التزمت الحكومة بدفعها وكذلك المبالغ التي نشأ الحق بتحصيلها دون مراعاة للتسوية المالية . وهذه الطريقة تستوجب تمديد الفترة إلى غاية التسوية ويطلق على السنة المالية والفترة الإضافية بمدة التسوية[1] وهذه المدة تنظم بموجب قانون الذي يعين فيه الفترة الإضافية كما يمكن أن يتركها مفتوحة إلى غاية التسوية الكاملة.

جـ- مميزات كل طريقة

إن الاختلافات عديدة بين الطريقتين لذا نكتفي بذكر أهمها في نقطتين:

* إن طريقة حساب التسوية من شأنه إعطاء الوجه المالي الحقيقي للدولة على عكس حساب الخزينة الذي يعطي الفرصة للحكومة لإظهاره على غير حقيقته وهذا باستعجال تحصيل الإيرادات والتأخير في دفع ما عليها من التزامات.

* إن طريقة حساب الخزينة تمتاز بان الحسابات تقفل في حدودها القانونية أما الطريقة الثانية فيمكن أن تبقى لسنوات مما ينجر عنه تداخل زمني في حسابات الدولة.

2- طرق اعتماد نفقات المشروعات

إن تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وقيامها بمشروعات كبيرة، سواء لضرورة اقتصادية مثل بناء السدود أو إقامة شبكات المواصلات أو لطبيعة النظام الاقتصادي الذي يفرض ذلك (حالة الدول الاشتراكية) من شأنه أن يخل بمبدأ سنوية الميزانية.

ونظرا لكبر حجم هذه المشاريع وكونها تتطلب سنوات عديدة لإنجازها، وحتى تتكيف الميزانيات العامة للدولة مع مبدأ السنوية وجدت طرق لاعتماد نفقات هذه المشاريع ومنها

[1]- أحمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 337

على الخصوص طريقة اعتماد البرنامج وتتمثل في تقديم برنامج المشروع كليا للمصادقة عليه من طرف البرلمان[1] وهذا وفق الطريقتين التاليتين:

أ- الاعتماد بالارتباط:

تقدم الحكومة المبالغ الإجمالية للمشاريع في صورة اعتمادات تقديرية للمصادقة عليها حتى تكون مرخصة لتنفيذها قانونا. مما يسمح لها بالارتباط بها مع القائمين على تنفيذها[2].
إن المبالغ الإجمالية تسجل بميزانية السنة الأولى رغم أن ما يسدد فعلا خلال هذه السنة يجب أن يتطابق مع ما الجزء المنجز فعلا. ثم تسجيل في ميزانية السنوات اللاحقة مبالغ الأجزاء المنتظر إنجازها فيها.

إن ما يؤخذ على هذه الطريقة أنها تدرج المبلغ الإجمالي للمشروع في تقديرات السنة الأولى دون أن يقابلها إيرادات كافية لتغطيتها استنادا إلى أنها لن تنفق فعلا خلال السنة التي تقيد فيها، وقد يغري هذا بالإسراف في مقدار هذه الاعتمادات وبالتالي زيادة العبء على الميزانيات القادمة[3].

ب- القانون ببرنامج وميزانية البرامج

يمكن للحكومة أن تتقدم أمام البرلمان بالمشروع في شكل قانون خاص مستقل عن ميزانية السنة الأولى لدراسته والمصادقة عليه (و هذه المصادقة يطلق عليها رخصة البرنامج[4]). ويجب أن يترجم هذا القانون برنامج تنفيذ المشروع بحيث يحدد المبلغ الإجمالي للاعتمادات المتوقعة واللازمة لتنفيذه بالإضافة إلى تفاصيل أخرى مثل مدة إنجاز المشروع والمبلغ المتوقع صرفه كل سنة. وبذلك تحمل كل سنة بمبالغ الأجزاء المبرمجة. ومنه تكون هذه الطريقة قد حافظت على مبدأ سنوية الميزانية على عكس الطريقة الأولى التي حملت ميزانية السنة الأولى مبالغ يتوقع أنها لن تنفق خلالها بل في سنوات لاحقة. وقد شاع استعمال هذه الطريقة بعد الحرب العالمية الثانية .

---

[1]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. cit., pp. 25-26

[2]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 99

[3]- احمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص343

[4]- عطية عبد الواحد السيد، سنة 1996، ص،100

إن أولى الأهداف التي كانت ترمي إليها الميزانية في بداية الأمر كان متمثلا في مراقبة الإنفاق الحكومي. وبعد ظهور فكرة تدخل الدولة استعملت كادات في يد السلطات لتقييم الأداء والاستعمال الأمثل للموارد وتوجيهها نحو ما يتماشى والوضعية الاقتصادية. إلا أن زيادة هذا التدخل أوجب على السلطات وضع مخططات وبرامج لأهداف اقتصادية واجتماعية مترابطة في ما بينها وتحقيقها. مما تتطلب وضع ميزانيات تتماشى والوضع الجديد دون التقيد الفعلي بمبدأ سنوية الميزانية. لان مقتضيات الاقتصاد الحديث والظهور المتزايد للأنشطة العامة اجبر السلطات إلى الاهتمام اكثر بوظيفة تخطيط الميزانية. هذا النظام الذي يهدف إلى تحديد الاحتياجات الخاصة بكل دولة وترتيبها وفق الأولويات ووضعها في مخططات تنفذ خلال عدة سنوات ومنه تكون الميزانية العامة جزء من الكل وتعبر عن استراتيجية إجمالية.

إن كل من طريقة القانون ببرنامج أو طريقة ميزانية البرامج ليست لهما صفة الميزانية العامة لأنهما يقومان فقط بتعداد المشروعات التي تعتزم الدولة تنفيذها خلال السنوات المقبلة والمبالغ اللازمة للقيام بهذا التنفيذ ومنه لا تتضمن فتح اعتمادات بالارتباط أو الدفع[1]. لكن الخصوصية التي تميزهما هو حصول الحكومة على تعهد بالموافقة في السنوات المقبلة والمتزامنة مع فترة الإنجاز.

البند الثالث : مبدأ عمومية الميزانية العامة

يقصد بمبدأ عمومية[2] الميزانية إظهار كافة تقديرات النفقات والإيرادات في وثيقة الميزانية العامة للدولة دون ربط خاص أو مقاصة بينهما.

و منه يكون هذا المبدأ يهدف إلى تسجيل وبالتفصيل كل تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد[3] دون إجراء المقاصة بينهما ومنه لا يسمح بخصم أي نفقة مصلحة من إيراداتها أو توجيه إيراد معين لسد نفقة معينة. بل يجب على هذه الوثيقة أن تضم كل النفقات المتوقعة وبالتفصيل ومن دون أي نسيان حتى ولو تعلق الأمر بمرفق له إيراداته الخاصة به لأن هذا المبدأ يستند إلى اعتبارين، اعتبار مالي متمثل في محاربة الإسراف الحكومي وآخر سياسي يكفل تأكيد الرقابة

---

[1]- احمد جامع، 1975، مرجع سبق ذكره، ص344

[2]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 113

[3]- احمد جامع، 1975، مرجع سبق ذكره، ص 346

البرلمانية على كافة النفقات اللازمة لسير الإدارة الحكومية. وهو بذلك يشكل تكملة لمبدأ الوحدة. ونفس الشيء بالنسبة للإيرادات العامة. لأنه لو ثُبِّتَ على هذه الوثيقة صافي المبالغ فقط أو ما يعرف بالميزانية الصافية ستحجب أمور كثيرة منها استحالة التعرف على حجم الإيرادات والنفقات الحقيقي وكذلك طريقة الإنفاق والتحصيل بالإضافة إلى عدم معرفة هل وقع هناك إسراف وتبذير أم لا.

إلا أن هذا المبدأ لا يخلو من عيوب ففي تطبيق هذه القاعدة بشكل صارم قد يؤدي إلى نتائج غريبة[1]. ومن اشهرها ما يعرف بمثال قصر فرساي. هذا القصر الذي كان بحاجة إلى الأخشاب للتدفئة والموجودة بحدائقه فان طبق هذا المبدأ على حذافيره فيجب على مسيري هذه المؤسسة -وهذا ما كان متبعا قبل سنة 1940- إن يبيعوا هذا الخشب حتى يسجل كإيراد ثم طلب اعتمادات لتغطية نفقات التدفئة.

كما أن لهذه القاعدة عيب آخر ذو أهمية اقتصادية حيث تضعف الحافز لدى المسيرين على ضغط النفقات وزيادة الإيرادات وعدم اهتمامهم بتطبيق الأساليب الحديثة في الإدارة.

إن هناك ترابط بين مبدأ وحدة الميزانية وهذا المبدأ لان في تعددها استثناء كذلك عن مبدأ العمومية. فالميزانيات الملحقة تعتبر خروجا عن هذه القاعدة خاصة وأنها ترصد بالميزانية العامة إلى رصيدها فقط ونفس الشيء بالنسبة للميزانيات المستقلة أو الحسابات الخاصة للخزينة.

إن قاعدة عمومية الميزانية تقوم على أساس قاعدتين متزامنتين تخص الأولى جانب الإيرادات ويطلق عليها قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، أما الثانية فتخص جانب النفقات وتسمى قاعدة تخصيص الاعتمادات.

1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات.

ينص هذا المبدأ على انه لا يجوز تخصيص مورد لتغطية نفقة معينة بل يجب أن تغطي الإيرادات كافة النفقات بلا تمييز ولا تخصيص. لان قانون المالية وحده الذي يوزع ويخصص الإيرادات وفق ما يتماشى والأهداف العامة[2]. ومنه لا يحق لأي مصلحة كانت أن تقتطع جزء

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 115

[2]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. cit., p. 29

من إيراداتها لتغطية أعباءها لأن المصلحة أو المرفق لـه نظرة جزئيـة للأمـور بينمـا الحكومـة والبرلمان لهما نظرة شاملة للأوضاع المالية والاقتصادية للدولة.

إلا أن وجود بعض الاستثناءات في القواعد السابقة وعلـى الخصوص وحدة الميزانيـة (الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة) من شأنه أن يؤثر على مضمون هذه القاعدة. فبإعطاء استقلالية مالية لبعض المرافق بغرض التحكم فـي التسيير علـى الأقل تغطيـة نفقـات الاستغلال يعتبر خروجا عن القاعدة.

إلا أن المحاسبين العموميين يـرون فـي وحدة الخزانـة(خزينـة الدولـة) بالنسبة لجميع هيئات ومؤسسات الدولة أداة لاحترام هذا المبدأ لان كل إيرادات هذه الاستثناءات ستدخل إلـى الخزينـة العامـة للدولـة. هذه الأخيرة التي ستجد فـي هذه الإيرادات وسـيلة لزيـادة طاقتهـا التمويلية عوض الالتجاء إلى الجهاز المصرفي.

رغم مزايا هذه القـاعدة إلا أن لهـا جوانـب سلبية تتمثل فـي أنهـا لا تغـري مسـيري المصـالح علـى زيـادة الإيـرادات الماليـة لأنهـا لـن تستغل مـن قبل نفـس المصلحـة وكذلـك لـن تخصص لتطوير ما يتماشى وموضوع المصلحـة (مثـال أن الأمـوال التـي تحصـل مـن استعمال الطرقات لن تخصص بصرفها على تحديثها أو صيانتها). إلا أنها تهدف إلى :

* تفادي الإسـراف والتبذير حيث إذا سمح بتخصيص إيراد معين خـاص بمرفـق مـا لتغطية جزء من نفقاته سنجد أن هذا المرفق سيزيد من نفقاته بحجة أن الإيرادات قد زادت.

* إشراك الجميع في تمويل جميع النفقات دون استثناء. لأنه إن اعتمد علـى تخصيص الإيرادات لتغطية أنواع معينة من النفقات فسنجد أن الأفراد الخاضعين للضريبة يدفعون البعض منها بمحض الإرادة لأنها تخدمهم ويتقاعسون في دفع الأخرى بحجة أنها لا تهمهم.

* إن اعتماد هذا المبدأ من شأنه أن يقوي رابطة التضامن الاجتماعي وعـدم التقيد بـه تهديد للمصلحة العامة.

2- قاعدة تخصيص الاعتمادات

على عكس الإيرادات، يجب على البرلمان لما يصـادق علـى مشروع قـانون الماليـة أن تكون الاعتمادات مخصصة . "أي يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الإنفـاق"[1]. ومن شأن هذه القاعدة أن تقيد السلطات التنفيذية بـاحترام مـا صـادق عليـه البرلمـان ولتوجيـه

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 117

الاعتمادات المخصصة لتغطية اوجه النفقات كما جاء في مشروع الميزانية المصادق عليه. وإلا ستعمد المصالح التي استفادت من المبلغ الإجمالي (في حالة عدم تخصيص الاعتمادات) إلى التفضيل[1] بين النفقات بما يتماشى ورايتها للأشياء(نظرة جزئية) التي ربما تكون مخالفة لنظرة البرلمان.

و لا يمكن -حسب هذه القاعدة- أن تسدد نفقة ما بمبلغ من اعتماد كان موجه لنوع آخر من النفقات إلا عن طريق التشريع بالرجوع إلى البرلمان للترخيص بذلك. والمغزى من هذا الإجراء هو حتى تكون للبرلمان نظرة صحيحة مطابقة للواقع الاقتصادي للدولة وكذلك لتشديد رقابته على اوجه الإنفاق بالإضافة إلى تحديد المسئوليات وهذا بمعرفة سبب تلك الفروقات هل هي راجعة إلى عدم الدقة في التقدير أم إلى أمور متعلقة بالوضعية الاقتصادية أم إلى متطلبات اجتماعية ... .

إذن قاعدة العمومية بقاعدتيها هامة جدا للحفاظ على نوع من الوحدة المالية داخل الدولة شأنها في ذلك شأن قاعدة الوحدة.

البند الرابع : مبدأ الإذن القانوني لتنفيذ الميزانية

كما ذكرنا سابقا فان الميزانية هي ترخيص وإجازة ومنه وحتى تستطيع تنفيذ ما تضمنته من بنود يجب عليها أن تحصل على إذن من طرف السلطات التشريعية بذلك لأنها تكون في حكم مشروع، لذا أضاف الحقوقيون[2] هذا المبدأ للقواعد الأسياسية لاعداد الميزانية.

ويصدر هذا الإذن في صيغة قانون المالية السنوي تعتبر نهائية. هذا الإذن الذي يجب أن يتجدد مع كل سنة ولا يمكن استعمال ما تبقى من إيرادات بعد انقضاء المدة إلا بموجب إذن بذلك ونفس الشيء بالنسبة للنفقات فان لم يقع التزام بالدفع خلال السنة فلا يمكن ترحيل ما كان مخصص لها من اعتمادات إلا بموجب ترخيص من البرلمان وإدراجهم ضمن ميزانية السنة الجديدة.

1- BENMAROUF (Abdelkader), Op. cit., p. 30

2- رويلي صالح، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص 21

المطلب الثاني
القواعد الثانوية لإعداد الميزانية العامة

بالإضافة إلى القواعد الأساسية التي تعتبر هامة (حسب خصوصيات كل قاعدة) هناك قواعد أخرى تهم الناحية الشكلية وهي : قاعدة وضوح الميزانية، قاعدة دقة الميزانية، قاعدة مرونة الميزانية، قاعدة علانية الميزانية. وهذه القواعد وان كانت ثانوية[1] إلى أنها تعمل على تسهيل مهمة المتعاملين مع الميزانية من حكومة أو برلمان أو مصالح عمومية بل حتى الأفراد العاديين في مجتمع.

البند الاول : قاعدة وضوح الميزانية

حتى تسهل الأمور على كل من البرلمان وكذا المصالح المعنية بتنفيذها (وحتى القارئ لها) يجب أن تعرض كافة البنود المتعلقة بالإيرادات أو النفقات وفق أسس وقواعد معروفة ومعلومة مع شرط أن تتسم بالبساطة والوضوح. وان لا يتغير هذا الأساس من سنة لأخرى. بعبارة أخرى يجب أن تكون الميزانية مبوبة بطريقة مفهومة وواضحة وبنودها متناسقة لتجنب كل ما من شأنه أن يطفي عليها لغموض أو الإبهام. لذا نجد كافة الدول تعتمد على نظام واحد (من سنة لأخرى) يتماشى ونظامها المحاسبي ولا تغيره إلا بموجب قانون.

كما أن هذا المبدأ من شأنه أن يساعد على قراءة البيانات التي تتضمنها الميزانية من جهة ومقارنتها ببيانات السنوات السابقة لأنها مبوبة بنفس الكيفية.

البند الثاني : قاعدة دقة الميزانية

إن أي انحراف بين البيانات المتوقعة والبيانات الحقيقية من شأنه أن يؤثر على سياسة الدولة في المجال المالي والاقتصادي. لان الحكومة قد بنت برامجها على توقعات خاطئة. الأمر الذي سيجبرها إلى إعادة التقدير حتى تقترب الحقيقة. ولكن وبناءا على مبدأ الإذن المسبق

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 131-136

ستضطر الحكومة من جديد إلى تقديم هذه التقديرات الجديدة للبرلمان للمصادقة عليها لأنه كما جاء في تعريف الميزانية على أنها "تقدير وترخيص" في نفس الوقت.

لذلك وحتى يكون للميزانية مدلول يجب أن تراعى الدقة في تقدير كل من الإيرادات والنفقات[1]. وهذه الدقة تترجم في بعض الأحيان على أنها علامة صدق على توجهات السلطة التنفيذية وسياستها.

و يمكن إرجاع أسباب عدم دقة البيانات إلى سببين رئيسيين الأول غير متعمد ونجده خاصة بالدول المتخلفة وهو عدم توفر الكفاءات البشرية والإمكانيات المادية والفنية اللازمة لدى الجهاز الإداري المكلف بعملية إعداد الميزانية الأمر الذي ينعكس على دقة التقديرات.

أما السبب الثاني فيمكن أن يكون عن قصد، حيث تعمد الحكومة لاعتبارات سياسية على إعطاء تقديرات غير دقيقة حتى يكون لها مجالا للتحرك خاصة أمام البرلمان أو النقابات العمالية.

البند الثالث : قاعدة مرونة الميزانية العامة

بما أن الميزانية مجرد توقع فان البيانات مهما كانت دقيقة فلن تكون مضبوطة بشكل قاطع وحتى تتكيف مع التغيرات التي يمكن أن تحدث فيجب أن تتميز بنوع من المرونة وهذا لتدارك ما لم يكن في الحسبان. خاصة وأن الإنفاق يتم بناءا على قوانين صدرت في الماضي[2] بينما الإيرادات تتحد بما سيقع مستقبلا.

كما يجب توفر نوع من المرونة في التشريعات المحددة للإنفاق حتى لا ترجع الحكومة إلى البرلمان لتصحيح كل كبيرة أو صغيرة لذا نجد أن قوانين المالية لبعض الدول تسمح بتحويل أو نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد.

البند الرابع : قاعدة علانية الميزانية

تعرف هذه القاعدة كذلك "بمبدأ النشر" وأساسها يرجع إلى الدول الديمقراطية والى ذلك الصراع بين السلطة وأفراد المجتمع، حيث لا يكفي أن تعرض الميزانية على البرلمان وإن كان

[1]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. cit., p. 24

[2]- محمد عبد المنعم الجمال، مرجع سبق ذكره، ص 610

هو الممثل للشعب بل يجب أن يكون الرأي العام على إطلاع بمراحل اعتمادها وكذلك تنفيذها بل وحتى علانية مناقشتها من طرف البرلمان.

و من مزايا علانية الميزانية نجد أنها تعطي الفرصة لكل من المهتمين والمتخصصين من الإدلاء آراءهم بالإضافة إلى أنها تمكن أعضاء البرلمان من تحضير تدخلاتهم في فترة مناقشتها زيادة على أنها تسمح للرأي العام من معرفة برنامج الحكومة للسنة المقبلة خاصة وانه هو المعني بالدرجة الأولى بها لأنه هو الخاضع للضريبية إضافة إلى انه هو المستفيد من الإنفاق العمومي لان في العلانية زيادة ثقة المواطن في كل من الحكومة والبرلمان.

إلا أن هذه العلانية لا تعني المساس بمصلحة الدولة فهناك بعض الأمور التي لا تناقش علانية وطرحها للعامة لا يكون بالتفصيل مثل ما يتعلق بالشؤون الحربية والأمن.

ان درجة علانية الميزانية تتماشى وما وصل إليه النظام السياسي من نضج وشفافية، حيث هناك علاقة طردية بين هذا المبدأ والمستوى الديمقراطي الذي وصل اليه المجتمع. فنجد من بين البيانات التي تحكر من طرف السلطات التنفيذية (دون سواها) ما تعلق منها على الخصوص بالحسابات الخاصة للخزينة.

الفصل الثاني
الميزانية العامة في التشريع الجزائري

الفصل الثاني
الميزانية العامة في التشريع الجزائري

بحكم أن الجزائر كانت تحت الهيمنة الفرنسية فسنسرد أهم القوانين التي نظمت الميزانية العامة خلال مرحلة الاحتلال وهذا لكون أن جل المواد القانونية التي كانت تنظم هذه الأداة كانت مستوحاة من التشريع الفرنسي إلى غاية تعديل سنة 1984. ثم بعدها التطرق إلى أهم مرجع قانوني بعد الاستقلال والمتمثل في قانون 84-17. والذي عدلت بعض مواده بقانون 88-05 وهذا بغيت إدخال إصلاحات في مضمون قانون سنة 84 حتى تتماشى والإصلاحات الأخرى التي مست مجالات مختلفة من النشاط الاقتصادي.

المبحث الأول
الميزانية العامة إبان الاستعمار

إن مالية الجزائر وقت الاحتلال عرفت عدة حالات تميزت بين "الاستقلالية" تارة والتبعية والاندماج في ميزانية فرنسا تارة أخرى، وبين التوحيد (كيان مالي واحد) تارة والتقسيم حسب المناطق تارة أخرى.

ويعتبر الأمر المؤرخ بـ 21 آوت 1839 بمثابة أول تشريع[1] ضبط مالية الجزائر وهذا باستحداث ميزانية خاصة بالجزائر مستقلة تماما عن ميزانية فرنسا سميت بـ:
« le budget général des services coloniaux en Algérie ».

إلا انه بعد فترة وجيزة قلصت هذه الاستقلالية إلى درجة اندثر فيها الكيان المالي للجزائر. فاعتبرت ميزانية الجزائر كمجرد ميزانية محلية[2] في مرحلة أولى ولكن ككيان واحد. ثم بعدها قسمت الجزائر ماليا إلى ثلاث مناطق[3]، منحت لها الشخصية المعنوية وهذا لكل من الجزائر ووهران وقسنطينة مع تخصيص ميزانية لكل واحدة منهم وإلحاقها بميزانية وزارة الحرب في البداية، ثم بوزارة الداخلية بالحكومة الفرنسية في مرحلة ثانية.

واستمر الحال على ذلك إلى حين صدور مرسوم 1881، الذي كرس الهيمنة الاستعمارية بإلحاق الجزائر بفرنسا سياسيا. الأمر الذي انعكس على النظام المالي حيث تقرر التكييف التام لجميع الإيرادات والنفقات الخاصة بالجزائر مع النظام الفرنسي، ومنه إدراجها في الميزانية العامة لفرنسا بتوزيعها على مختلف وزارات الدولة الفرنسية. ومنه افرغ المرسوم السابق من محتواه.

ولكن ملامح استقلالية الميزانية برزت من جديد مع قانون 1900/12/19 (اعتبر هذا القانون بمثابة الميثاق المالي للجزائر). الذي نص على إنشاء ميزانية خاصة بالجزائر، حيث أعطيت لها الشخصية المعنوية المتميزة عن الدولة الفرنسية وبذلك منحت قليلا من الاستقلالية المالية دون مناطق الجنوب التي بقيت خاضعة لميزانية الدولة الفرنسية.

---

[1]- KOBTAN (Mohamed), Le Trésor Public, Office des Publications Universitaires, Alger,1990 p.9,10

[2]- الأمر الصادر بـ 17 جانفي 1847

[3]- المرسوم الصادر بأكتوبر 1858

المطلب الاول
التمثيل النيابي وقت الاستعمار

بحكم أن الجزائر دولة كانت خاضعة للاستعمار الفرنسي فلم يكن لها كيان سياسي. وحتى لا تتناقض فرنسا مع التشريعات المتعلقة بضرورة موافقة البرلمان (كما جاء ذلك من قبل) وتعويضا عنه انشأ بمقتضى المرسوم المؤرخ في 23 /1898/08 المفوضيات المالية « Les délégations financières »، التي كانت تعبر عن مجالس اقتصادية ومالية مع تجريدها من كل ما له طابع سياسي. حيث اقتصر دورها على إبلاغ وإسماع آراء الخاضعين للضريبة في المسائل المتعلقة بالجباية[1]. هذا المجلس الذي استبدل في سنة 1947 بالجمعية الجزائرية « l'Assemblé Algérienne » والذي ادمج مناطق الجنوب إلى الكيان المالي للجزائر.

المطلب الثاني
النصوص المعرفة للميزانية العامة إبان الاستعمار

إن النصوص التي عرفت الميزانية خلال هذه الفترة تتمثل في ثلاثة مراسيم كانت سارية المفعول في كل فرنسا والجزائر.

التعريف الأول: ان اول تعريف للميزانية في فرنسا[2] ومنه في الجزائر فيرجع إلى 1862/05/31 حيث عرفت على انها " العمل[3] الذي عن طريقه يتم تقدير وأجازة النفقات والايرادات السنوية للدولة. حيث اعتبر هذا التعريف بمثابة أهم تعريف للميزانية العامة للدولة في تلك الفترة[4].

1- KOBTAN (Mohamed), Op. Cit. , p.10

2- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit. , p. 2

3- المادة 05 من المرسوم المؤرخ في 31 ماي 1862

4- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 204

التعريف الثاني اما التعريف الثاني فيرجع إلى سنة 1956 وعرفت على انها: "تقدر ميزانية الدولة كمًا وترخص بشكل تشريعي، أعباء وموارد الدولة، وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة"[1].

التعريف الثالث: اما آخر تعريف والذي سارت عليه الجزائر مدة طويلة فكان من خلال تعريف قانون المالي وهذا كالتالي: " قوانين المالية تحدد طبيعة، مبالغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة مراعية في ذلك التوازن الاقتصادي والمالي والمحددان وفقها"[2].

أما الميزانية فعرفت على أنها "مؤلفة من مجموعة حسابات الأمة التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة"[3].

هذا التعريف (جل مواد هذا القانون) بقي ساري المفعول إلى غاية التعديل الذي أحدثه قانون 84-17.

---

[1]- المادة 01 من المرسوم المؤرخ في 19 جوان 1956

[2]- المادة 01، 16 من المرسوم رقم 59-2 الصادر بـ 1959/01/02

[3]- صالح الرويلي، مرجع سبق ذكره، ص16

المبحث الثاني
الميزانية العامة وقوانين المالية في ظل الاستقلال

ان اهم وثيقة مرجعية في ميدان مالية الدولة فترجع إلى سنة 1984. اما قبل هذه السنة فكانت جل المواد التي تحكم الميزانية مستوحاة من التشريع المالي الفرنسي الذي كان يعد بمثابة المرجع الرئيسي في هذا الميدان. لذا ستتحصر معلومات هذا المبحث بالخصوص على ما جاء في قانون المالية الاساسي 84-17 الؤرخ في 1984/07/07 والمتعلق بقوانين المالية. ثم اجراء مقارنة بينه وبين القانون المعدل له 88-05 المؤرخ في 1988/01/12.

هذا التعديل الأخير الذي لحقه تعديل آخر وهذا فقط في السنة الموالية له وكان عن طريق القانون رقم 89-24 المؤرخ في 1989/12/31 الذي يعدل ويتمم القوانين السابقة الذكر. حيث تناول اعادة صياغة المادتين 67 و 68 منه.

إن كثرة القوانين وكثرة التعديلات فيها كانت وما تزال إحدى مميزات التشريع المالي الجزائري.

المطلب الاول
مصطلح الميزانية العامة للدولة

عرف المشرع الجزائري الميزانية العامة للدولة على أنها:" تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"[1].

و حتى يكون هذا التعريف كاملا (لان هناك عدة عناصر لم تذكر خاصة التقدير والإجازة وعلاقتها بالاقتصاد الوطني) يجب الرجوع إلى قوانين المالية وهذا استنادا إلى عبارة "بموجب قانون المالية" التي وردت في التعريف لأنه ومن خلاله فقط يتحدد التعريف وكأن المشرع أراد تغليب السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. ويتأكد ذلك من خلال الرجوع إلى مواد الدستور[2] الذي اجبر الحكومة بتقديم مشاريع القوانين للبرلمان لمناقشتها والمصادقة عليها.

فمن خلال المادة الثالثة من قانون 84-17 والتي عدلت بالقانون 88-05 يكتمل تعريف الميزانية العامة حيث تؤكد هذه المادة على انه بناءا على قانون المالية يتم تقدير[3] وإجازة الميزانية العامة.

و من هنا وحتى يستوفى موضوع الميزانية العامة من كل جوانبه وجب التطرق إلى قوانين المالية.

---

[1]- المادة السادسة من قانون 84-17

[2]- المادة 120 من دستور سنة 1996

[3]- ورد في النص العربي من القانون 84-17 المادة الثالثة "يقر و يرخص قانون المالية بالسنة لكل سنة.." اما في النسخة المفرنسة فورد مايلي:« La loi de finance de l'année prévoit et autorise, pour chaque annee.»

المطلب الثاني
قـوانـيـن الـمـالـيـة

إن مصطلح "قانون المالية" قد عرفته الجزائر لأول مرة في عهد الاحتلال من خلال الأمر الصادر بـ 2 جانفي 1959 وهو تاريخ إدخاله بالتشريع الفرنسي. هذا القانون بقي ساري المفعول إلى غاية[1] سنة 1984 حيث بالتمعن فيهما نجد أن هذا الأخير يعتبر إلى حد ما ملخصا وامتدادا للقانون الأول.

و العلاقة بينه وبين الميزانية حددت بالعبارة التي وردت بالتعريف السابق "..الميزانية.. المحددة سنويا بموجب قوانين المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية". لأنه إن كانت الميزانية وبناءا على قاعدة الوحدة يجب تقديمها في وثيقة واحدة والتي يجب إجازتها من طرف البرلمان فلن تكون إلا في شكل قانون يطلق عليها قانون المالية. ومنه فقانون المالية ما هو إلا الوجه القانوني للميزانية العامة .

فلا يمكن اعتماد وتنفيذ الميزانية إلا من خلال قوانين المالية. لان إجازتها من طرف السلطات التشريعية يكون في شكل قانون. وهذا تطبيقا لما جاء في الدستور "يشرع البرلمان في الميادين ... التصويت على ميزانية الدولة ...إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها"[2].

وهذه الإجازة من البرلمان شرع في تطبيقها ابتداء من 1978[3] سنة تنصيب أول مجلس شعبي وطني (في إطار استكمال مؤسسات الدولة: المجالس البلدية، المجالس الولائية، المجلس الشعبي الوطني) حيث كان في السابق من اختصاص مجلس الثورة.

وبالإضافة إلى مواد الدستور هناك قانون أساسي نظم مالية الدولة (الميزانية العامة وقوانين المالية) يتمثل في قانون المالية الاساسي.

---

[1]AMMICHE (Amer), Les Budgets et le Controle Budgetaire, Seminaire ,1996-1997,ENA, p.2

[2]- المادة 122 من دستور 1996 الفقرة رقم 12 و 13 على التوالي

[3]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit. pp. 11-12

البند الاول : قانون المالية الأساسي

بما أن الميزانية العامة تصدر في شكل قانون استوجب الأمر وضع وتحديد قواعد قانونية عامة هدفها تنظيم هذا النوع من القوانين وما يدخل في أحكامها وذلك من خلال تحديد مجالها، أهدافها وكذا علاقتها بالقوانين الأخرى المنظمة للميزانية. وهذه الأمور نجدها في ما يعرف بقانون المالية الأساسي او العضوي. وبذلك يكون هذا القانون هو الركيزة الأساسية التي تستند عليها قوانين المالية الأخرى وما يدخل في أحكامها وهو يتشخص في قانون 84-17[1] الذي عدلت بعض من مواده بقانون 88-05[2].

و من خلال مادته الثانية نجد أن قوانين المالية في الجزائر هي:

* قانون المالية السنوي
* قانون المالية التكميلي وقانون المالية المعدل
* قانون ضبط الميزانية

كما عرف هذا القانون الميزانية العامة والميزانيات الأخرى ما تتضمنه من موارد وأعباء وهي :

* الميزانية العامة للدولة
* الميزانيات الملحقة
* الحسابات الخاصة للخزينة

و جاء هذا القانون في شكل مواد قانونية مقسم إلى أبواب وكل باب إلى فصول وكل فصل إلى أقسام. والأبواب التي تناولها هي :

الباب الأول تناول الأحكام العامة التي تعرف بموضوع قوانين المالية وأنواعها

الباب الثاني تناول الميزانية العامة للدولة وحدد أنواعها وما يدخل تحتها (إيرادات، نفقات).

الباب الثالث تطرق إلى الميزانيات الأخرى وعلاقتها بالميزانية العامة.

الباب الرابع خصص للحسابات الخاصة للخزينة وكيفية تنظيمها.

الباب الخامس كيفية تحضير قوانين المالية والتصويت عليها.

---

[1]- قانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1984/07/10

[2]- قانون 88-05 المؤرخ في 1988/01/12 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1988/01/13

البند الثاني : قوانين المالية كمفهوم

إن قانون المالية العضوي عرف قوانين المالية بالعبارة : " تحدد قوانين المالية، في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"[1].

إن هناك ملاحظة على هذا التعريف تتمثل في استبدال كلمة إيرادات ونفقات بمصطلح موارد وأعباء[2]. وهذا عملا على توسيع مجال تدخل الدولة حتى تتماشى والمالية الحديثة. لان هذه الأخير أعم وأشمل[3] حيث أضيفت إلى الإيرادات(الدائمة أو العادية الناتجة عن الضرائب ودخول أملاك الدولة) موارد أخرى مثل القروض العمومية ومداخيل مساهمات الدولة في النشاط الاقتصادي ونفس الشيء بالنسبة للأعباء فهي بالإضافة إلى النفقات[4] العادية للدولة(التقليدية) نجد أعباء أخرى نتجت عن نفس السبب ومنها أعباء الدين العام وأعباء التدخل العام.

وبالتمعن في محتوى هذا التعريف، نجد أن قوانين المالية يجب أن تحرص على الأمور التالية وقت تحضيرها:

* أن تتماشى هذه القوانين مع مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إليها الدولة وهذا كتعبير على أن قوانين المالية ومنه الميزانيات العامة هي جزء من خطة مالية شاملة[5].

* يجب أن تهدف إلى تحقيق التوازنات العامة. أي ان تكون كادة للتوجيه والتصحيح الاقتصادي عند حدوث الاختلالات التي إن تفاقمت ستأثر سلبا على هدف المخططات في حد ذاتها.

---

[1]- المادة الاولى من قانون 84-17

[2]- وان كانت هذه التفرقة قد وردت في قانون سنة 1959

[3] - BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit. p. 8

[4]- محمود ابراهيم الوالي، مرجع سابق، ص23

[5]- يمكن الرجوع في ذلك إلى الميزانية جزء من خطة مالية شاملة. ص 26

البند الثالث : موارد وأعباء الميزانية في ظل قانون 84-17

إن قانون المالية حدد بوضوح مصادر موارد الدولة[1] (الميزانية) وهي ما يلي:

1- الإيرادات ذات الطابع الجبائي.

2-مداخيل أملاك الدولة.

3-التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.

4-الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.

5-التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة.
وكذا الفوائد المترتبة عنها.

6- مداخيل المساهمات المالية للدولة.

7-الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي.

8-مختلف حواصل الميزانية التي ينص عليها القانون على تحصيلها.

أما النفقات فقسمت في الميزانية إلى ما يلي:

أ-نفقات التسيير[2] وهي:

1- أعباء الدين العام.

2- تخصيصات السلطات العمومية.

3- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

4- التدخلات العمومية.

ب-نفقات الاستثمار[3] وهي:

1- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

2- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

3- النفقات الأخرى بالرأسمال.

البند الرابع : مقارنة بين قانون 84-17 و88-05

ان التعديل الذي مس قانون 84-17 لم يكن الهدف منه تدارك نقص أو إثرء مواد قانونية وانما تحضير الشروط القانونية للدخول بالاقتصاد الوطني إلى مرحلة جديدة. حيث التعديل مس 07 مواد لا أكثر. والجدول المقارن يوحي بذلك:

---

[1]- المادة 11 من قانون 84-17

[2]- المادة 24 من قانون 84-17

[3]-المادة 35 من قانون 84-17

الجدول رقم: 01

جدول مقارن

بين قانون 84-17 وقانون 88-05

رقم المادة	ما جاء به قانون 84-17	ما جاء به قانون 88-05
3	يقر ويرخص......و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي.	يقر ويرخص ...وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية...يقر ويرخص ،إضافة لذلك، النفقات الأخرى المخصصة للتجهيزات العمومية، وكذا، النفقات بالرأسمال.
11	جاء فيها تعداد لكافة أنواع الموارد(ارجع إلى موارد الميزانية) مع ذكر كلمة القطاع العام	جمعت هذه الموارد دون تعدادها على أنها المدفوعات للدولة من قبل صناديق المساهمة نتيجة تسيير محفظة الأسهم.(دون الإشارة إلى القطاع العام)
20	توضع الاعتمادات المفتوحة... وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسئولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار.	توضع الاعتمادات المفتوحة... وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسئولية تنفيذ برامج "التجهيزات" العمومية الممولة بشكل نهائي و المستفيدين من النفقات بالرأسمال.
38	تحدد شروط توزيع وتعديل الاعتمادات المفتوحة ...النفقات ذات الطابع النهائي ورخص تمويل الاستثمارات المخططة للمخطط السنوي عن طريق التنظيم.	تحدد شروط توزيع وتعديل الاعتمادات المفتوحة ...النفقات ذات الطابع النهائي عن طريق التنظيم.
40	توضع اعتمادات الميزانية وكذا الحصص السنوية لقروض وتسبيقات الخزينة المخصصة لتمويل الاستثمارات المخططة والمقررة في المخطط السنوي...حسب إجراءات وكيفيات تحدد عن طريق التنظيم.	توضع اعتمادات الميزانية المخصصة لتمويل التجهيزات العمومية والنفقات بالرأسمال تحت تصرف المستفيدين حسب إجراءات وكيفيات تحدد عن طريق التنظيم
67	يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين....يقترح القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخطط	يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين... يقترح القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والتجهيز العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.
76	يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية... الفقرة "ب": جدول تنفيد الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.	يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية... الفقرة "ب": جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها.

من خلال الجدول المقارن السابق نلاحظ أن ما جاء به قانون 88-05 يكمن في نقطتين أساسيتين والتي كانت السبب في إجراء التعديل على القانون الأساسي 84-17.

1- من ناحية المصطلحات نلاحظ استبدال البعض منها بمصطلحات أخرى مثل:

* العمليات المخططة استبدلت بعبارة البرامج

* الاستثمارات العمومية بمصطلحين هما التجهيزات العمومية والنفقات بالرأسمال

2- من ناحية الجوهر والمحتوى: فبعد التمعن في محتوى المواد التي مسها التعديل والمذكورة بالجدول السابق نجد أن الهدف من وضع قانون 88-05 هو تنقية القانون 84-17 من كل المصطلحات والمفاهيم التي لها علاقة من بعيد أو من قريب بالتخطيط أو المخطط. وهذا حتى يتماشى القانون المنظم لقوانين المالية مع الاتجاهات الجديدة للدولة. لان كل المواد التي مسها التعديل كانت بها عبارات تحمل في معنى أو شكل من أشكال تدخل الدولة.

ومنه يمكن اعتبار قانون 88-05 يعد بمثابة بداية مرحلة تنظيم مالية الدولة (و ذلك بتكييف مواد 84-17) وفق نظام لا يعتمد كما كان عليه الحال على التخطيط.. وبالتالي فسنة 1988 تعتبر بمثابة سنة تغيير مسار الاقتصاد الوطني (في ميدان مالية الدولة) من اقتصاد مخطط من طرف الدولة إلى اقتصاد يعتمد على "آليات السوق".

إن ما يزيد في تأكيد هذا الطرح هو التعديل الذي تم في السنة الموالية من خلال القانون[1] رقم 89-24 المعدل والمتمم للقوانين السابقة الذكر هو إلغاء الفقرة "د" من المادة 67 والتي كانت تتناول ما يجب ارفاقه من وثائق لمشروع قانون المالية والتي نصها "توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع". والتي يمكن ترجمتها بأن الدولة لن تتكفل بها مستقبلا.

نلاحظ من خلال الدراسة المقارنة المشار اليها في الجدول السابق ان المشرع لم يبذل أي جهد في صياغة القوانين بما يتلاءم وطبيعة التحول الاقتصادي نحو اقتصاد السوق. بل اهتم بالجوانب الشكلية المتعلقة بحذف عبارة التخطيط أو الخطة، في حين حافظ على المحتوى العام لهذا القانون. وهذا في اعتقادنا ما يحتاج من المشرع إلى دراسة اعمق وإعادة النظر في طبيعة وميكانيزمات هذه القوانين بما يتلاءم ومتطلبات اقتصاد السوق.

وما يمكن ان يقال على سنة 1988 انها كانت سنة الشروع في تحضير الإطار القانوني والتشريعي لمرحلة الدخول في إقتصاد السوق.

---

[1] - القانون 98-24 المؤرخ في 1989/12/31 المعدل والمتمم لقانون 84-17 المعدل والمتمم ب88-05

المبحث الثالث
مختلف قوانين المالية

ان قانون المالية الاساسي 88-17 قد حدد طبيعة مختلف قوانين المالية الاخرى التي تحكم الميزانية العامة للدولة. وهي قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي والمعدل، وأخيرا قانون ضبط الميزانية.

ان الهدف من وضع هذه القوانين يرجع إلى ان الميزانية العامة للدولة قد لا تنفذ كما نصت عليه القوانين التي أقرتها. ومنه وحتى يبقى المجلس الشعبي هو السلطة التي لها الحق في التشريع فقد وجدت بعض هذه القوانين لتدارك الاختلالات واخرى لترصيد الحسابات الختامية

المطلب الاول
قانون المالية السنوي

عرف المشرع قانون المالية السنوي[1]: " يقدر ويرخص قانون المالية للسنة مجمل موارد الدولة وأعباءها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية. كما انه يقدر ويرخص النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأسمال".

و هذا القانون يعرف بقانون ربط الميزانية. كما نجده يحمل اسم قانون المالية الابتدائي أو الأولى وهذين المصطلحين الأخيرين يتداولان خاصة عند إجراء المقارنات. وهذا نسبة إلى كونه أول قانون يوضع خلال السنة ثم تأتي القوانين الأخرى المعدلة أو المكملة. وواتين المالية هذه تعتبر أوثق مصدر للمالية العامة حيث تتضمن قواعد ولوائح تنظيمية تتناول مختلف النشاطات المالية للدولة. من تحصيل للإيرادات وتنفيذ للنفقات. إلا أن ما يميز هذه النصوص تعددها وسرعة تغييرها مع الظروف والمتطلبات الجديدة[2].

وإن كان هذا القانون هو الذي يقدر الميزانية ويجيزها. إلا انه من ناحية المضمون والشكل يختلف عليها فهو أعم وأشمل[3] من الميزانية العامة للدولة (الميزانية جزء منه) حيث لا يحدد حجم الموارد فقط. بل هو الذي يحدد طبيعتها ومبلغها، بالإضافة إلى كيفية تحصيلها وحسابها تطبيقا لما جاء في القانون العضوي "يمكن لقوانين المالية، دون سواها النص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل أنواع الضرائب وكذا بالإعفاء الجبائي"[4].

و نفس الشيء بالنسبة للأعباء للنفقات فبموجب هذا القانون يتم تخصيص[5] الاعتمادات وذلك بتقسيمها إلى نفقات التسيير والاستثمار ويحدد الأعباء الأخرى من قروض وتسبيقات. كما انه وبناء عليه يتم تبويب بيانات الميزانية حتى تتماشى ومبدأ وضوح الميزانية لتسهيل تنفيذها.

---

[1]- المادة الثالثة من قانون 84-17 و المعدلة بالقانون 88-05

[2]- كربوعي منور، مرجع ذكر سابقا، ص 22

[3]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit. p. 6

[4]- المادة 13 من قانون 84-17

[5]- المادة 20-24 من قانون 84-17

وتطبيقا لذلك جاء بالقانون العضوي الكيفية التي يقدم بها مشروع قانون المالية وذلك في قسمين[1] منفصلين يتناول القسم الأول " كافة الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا على السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي اقرها المخطط الإنمائي السنوي".

أما القسم الثاني فيتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال[2]"

و كنموذج عن كيفية التبويب وما يتضمنه مشروع قانون المالية السنوي سنستعين بما جاء في مشروع قانون المالية لسنة 1998.

- الجزء الاول: طرق ووسائل التوازن المالي

الفصل الأول: أحكام تتعلق بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية في الخزينة

الفصل الثاني: أحكام جبائية

القسم الأول: الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

القسم الثاني: التسجيل

القسم الثالث: الطابع

القسم الرابع: الرسوم على رقم الأعمال

القسم الخامس: الضرائب غير المباشرة

القسم السادس: أحكام جبائية مختلفة

الفصل الثاني: أحكام أخرى تتعلق بالموارد

القسم الأول: أحكام جمركية

القسم الثاني: أحكام خاصة بالأملاك الوطنية

القسم الثالث: الجباية البترولية

القسم الرابع: أحكام مختلفة

الفصل الرابع: الرسوم شبه الجبائية

- الجزء الثاني: الميزانية والعمليات المالية للدولة

الفصل الأول: الميزانية العامة للدولة

القسم الأول: الموارد

1- المادة 67 من قانون 84-17 و المعدلة بقانون 88-05

2- ان التعديل في هذه المادة(67) مس "المبلغ الاجمالي للاستثمارات المخططة" استبدلت ب"المبلغ الاجمالي للانفاق بالراسمال"

القسم الثاني: النفقات

الفصل الثاني: الميزانيات المختلفة

القسم الأول: الميزانية الملحقة

القسم الثاني: الميزانيات الأخرى

الفصل الثالث: الحسابات الخاصة في الخزينة

الفصل الرابع: أحكام مختلفة تطبق على العمليات المالية للدولة

ملاحق : الجدول أ "الإيرادات المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة..."

الجدول "ب" توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة... حسب كل دائرة وزارية

الجدول "ج" توزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني لسنة... حسب القطاعات

الجدول "د" التوزيع حسب القطاعات لرخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات

الجدول "هـ" الحد الأقصى لنفقات صندوق تعويض الأسعار .(اختفاء هذا الجدول مع ميزانية 1998)

جدول خاص: شبه الجباية لسنة ...

إن الجزء الأول يتناول شروط التوازن المالي من موارد وأعباء وذلك في صورة أحكام قانونية مبوبة ومفهرسة بشكل مقتن. حيث الجزء الخاص بالموارد يتشكل أساسا من ايرادات الدولة والتي تنقسم إلى قسمين أساسيين:

القسم الأول يتمثل في تلك الموارد التي تدخل مباشرة إلى الدولة وهي الضرائب على الدخل ، الضرائب على الشركات، الرسوم على القيم المضافة حقوق التسجيل والطابع.

أما القسم الثاني فيتشكل من تلك الموارد المخصصة (وهذا استثناء لمبدأ عمومية الميزانية ، قاعدة عدم تخصيص الموارد) والتي تشكل موارد إما للميزانيات الملحقة أو لحسابات الخزينة (و هذا كاستثناء لمبدأ وحدة الميزانية).

أما الجزء الثاني من قانون المالية فيتناول مختلف انواع ميزانية الدولة ويتم التركيز في هذا الجزء على تقديم الأعباء التي تأخذ بمعيار النفقات النهائية والنفقات المؤقتة.

فالنفقات النهائية تتمثل في كافة الأعباء التي تتحملها الدولة سواء أدرجت بالميزانية العامة للدولة أو بالميزانيات الملحقة أو الحسابات الخاصة للخزينة.

أما النفقات ذات الطابع المؤقت فتظهر فقط في الحسابات الخاصة للخزينة والتي تخص الإنفاق على الرأسمال.

و أخيرا وتطبيقا لمبدأ سنوية الميزانية تدرج الأحكام الجديدة التي تتناول الجباية بصفة عامة(ضرائب جديدة، رسوم جديدة...) كما أنها تتناول الإجراءات التي تبين وتفسر كيفية حساب هذه الضرائب والرسوم كما يتناول موضوع الإعفاء الجبائي(ما هي الوحدات الإنتاجية أو المنتجات التي تعفى من الضرائب والرسوم وكيفية تطبيق ذلك).

كما أن هناك نقطة أساسية يتناولها هذا القانون هي طرق ووسائل تغطية عجز الميزانية وإن كان لا يتناولها بشكل مباشر حيث تفهم ضمنيا من خلال الالتجاء إلى القروض.

ثم يلحق هذا القانون بثلاث جداول هي الجدول "أ" والجدول "ب" والجدول "ج"

فالجدول "ا" يظهر موارد الدولة وفق التقسيم المعتاد

الجدول "ب" يبين الأعباء الخاصة بميزانيات التسيير

الجدول "ج" يبين الاعتمادات المخصصة للتجهيز ذات الطابع النهائي إضافة إلى نفقات الاستثمار التي تتكفل بها مؤسسات القطاع العمومي.

المطلب الثاني
قانون المالية التكميلي أو المعدل

يمكن أن يحدث خلال السنة -أي خلال فترة تنفيذ الميزانية- عدم توازن بين الإيرادات والنفقات نتيجة بروز متغيرات غير متوقعة من شأنها التأثير على البيانات التقديرية. كأن يقل حجم مجمل الإيرادات الفعلية أو ارتفاع في حجم مجمل النفقات الفعلية مقارنة بما كان متوقعا قبل الشروع في تنفيذ الميزانية. وهذا الخلل قد يحدث نتيجة تغير بعض المعطيات الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى الطبيعية أو كلاهما مع بعض.

و في هذه الحالة وبناءا على القانون العضوي يجب أن تلجأ الحكومة إلى اتخاذ نفس الإجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي من خلال وضع مشروع قانون مالية معدل تماشيا مع المتغيرات الجديدة، ثم عرضه من جديد على السلطات التشريعية.

حيث نص القانون صراحة على ذلك بـ"يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية"[1].

كما أن هناك طريقة ثانية لاستدراك الوضع وهو أن تدخل الحكومة هذه التعديلات بصفة مباشرة عن طريق استعمالها للسلطة التنفيذية لتعرض في ما بعد على البرلمان للمصادقة عليها في غضون ثلاث اشهر حيث تكون الحكومة مجبرة على تقديم تقريرات اقتصادية، اجتماعية، ومالية مفصلة للبرلمان.

و هكذا تكون قوانين المالية التكميلية هي التي تتمم أحكام قانون المالية السنوي. بينما قوانين المالية المعدلة هي التي عن طريقها يتم إجراء وإدخال التعديلات على القانون الابتدائي(السنوي). وفي هذين القانونين خروج وتكييف لقاعدتي سنوية ووحدة الميزانية[2].

كما ان هذه القوانين تدخل في إطار تكييف وتقييم زيادة الإيرادات مع الواقع الراهن، وكذا مراجعة الاعتمادات المفتوحة لنفقات التسيير والتجهيز التي من شأنها التكفل بالمصاريف

1- المادة 04 من قانون 84-17

2- حسن عواضة ، مرجع سبق ذكره، ص106

الإضافية المستجدة من جهة ثانية[1].ومن خلال تفحص قانون المالية التكميلي لسنة 1997 نجد انه بالمقارنة مع قانون المالية السنوي يلاحظ ما يلي:

* إن هذا القانون يقدم في شكل وثيقة أقل حجما[2] وبكثير من قانون المالية الأولي. بسبب أن هذا القانون قد لا يتضمن أحكاما جبائية على الإطلاق وان وجدت فهي جد قليلة بحكم أن القانون لا يتطرق إلا لما تغير منه. كما أن جل مواده تترجم تغير المبالغ المثبتة في جداول الميزانية(الجداول أ، ب، ج[3]).

* إن عدد المواد المتضمنة بهذا النص تعد جد قليلة حيث عدد مواد قانون المالية التكميلي لسنة 1997 عددها أربع مواد بينما عددها في قانون المالية السنوي 1998 وصل إلى 104 مادة.

و ما يمكن الإشارة إليه في هذه النقطة أن قانون المالية لسنة 1998 تضمن نصف ما جاء به قانون المالية لسنة 1996 التي بلغت 220 مادة. فالعبرة ليست بعدد المواد بل في دقتها لتجنبها لما يعرف بالفراغ القانوني. ففي كثرة المواد عبرة أن النظام الجبائي ما زال في مرحلة مخاض إما نتيجة لتعقد النظام في حد ذاته، أو لأنه غير كامل أو ظهرت به نقائص، أو لتكيفه مع المستجدات الناتجة عن تغير النظام الاقتصادي بحد ذاته مما يستوجب تحديث النظام القانوني الذي يتماشى والوضعية الجديدة.

1- التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية التكيلي لسنة 1997، المجلس الشعبي الوطني، أوت 1997

2- اجريت المقارنة بين قانون المالية السنوي و قانون المالة التكميلي لسنة 1997

3- الرجوع إلى الملاحق 01، 02، 03،

الجدول رقم : 02

مقارنة بين بيانات قانون المالية الأولى

وبيانات ق.التكميلي لسنة 1997

الوحدة: مليار د.ج

	1	% من	2	% من	3	4
بيان	قانون المالية الاولي	الإيرادات او النفقات	قانون المالية التكميلي	الإيرادات او النفقات	الفارق 1-2	نسبة التغير 100*(1÷3)
إجمالي الموارد	829.40	100	881.50	100	52.10	6.282
جباية بترولية	451.00	54.374	507.00	58.65	56.00	12.147
موارد عادية	378.40	45.622	374.50	41.35	3.90-	1.031-
اجمالي النفقات	914.10	100	946.22	100	32.12	3.514
ميزانية التجهيز	273.50	29.93	281.50	29.75	8.00	2.925
ميزانية التسيير	640.60	70.07	664.72	70.25	24.12	3.765
العجز الميزاني	84.70-		64.72-		19.98	23.589-
الناتج الداخلي الخام	2682.60		2750.60		68.00	2.535

المصدر: جدول من تنظيم الطالب بالعتماد على بيانات قوانين المالية لسنة 1977

البيانات الاصلية بالملحق رقم 04

ان اهمية الجدول تكن فقط في توضيح الفروق.

من الجدول السابق يتبن أن قانون المالية التكميلي عدل بالزيادة جل بيانات الميزانية العامة ومن بين أهم الأسباب نجد في جانب الموارد أن توقعات قانون المالية الأساسي بنيت على سعر بترول يقدر بـ 17.5 s للبرميل بينما قانون المالية التكميلي بني على أساس s18.00 للبرميل الأمر الذي انجر عنه زيادة في الجباية البترولية قدرت بـ 56 مليار دينار.

كما قانون المالية التكميلي اخذ في الحسبان انخفاض حجم الاستيراد الأمر الذي اثر سلبا على إحدى موارد الدولة المتمثلة في الحقوق الجمركية التي انخفضت بمقدار 30.1 مليار د.ج (من 49.5 مليار د.ج إلى 79.6 مليار د.ج). كما أن التعديل قد مس جانب النفقات التي تأثرت بإعادة[1] تقييم الأجور الذي كلف ميزانية الدولة ما قدره 11 مليار دينار.

[1]- اجتماع الثلاثية (الحكومة، المركزية النقابية، ارباب العمل) بتاريخ 24-25 افريل 1997

المطلب الثالث
قانون ضبط الميزانية

إن قانون ضبط الميزانية أو قانون تسوية الميزانية (التسمية التي وردت بوثيقة الدستور)، قد عرف[1] على انه" يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة".

وهذا القانون يتطابق مع الحسابات الختامية أو اسم حسابات نتائج السنة والغرض منه ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما نفذ فعلا وما كان متوقعا. بالإضافة إلى كونه أداة مراقبة التنفيذ من طرف المجلس الشعبي. كما يعتبر أداة أساسية في تقدير بيانات وإعداد الميزانيات المستقبلية.

والحكومة مجبرة[2] على تقديم عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة لكل غرفة من غرف البرلمان، كما تختتم السنة المالية بالتصويت عليه.

إلا أن تحضير هذا القانون مرتبط بفكرة طرق التسوية وتحديد فترتها. فقانون 84-17 و88-05 لم يحدد تاريخ تقديمه للمصادقة عليه من قبل البرلمان. إلا انه وبالرجوع إلى القانون 59-02[3] نجد أن الحكومة ملزمة بتتقديمه قبل 31 ديسمبر من السنة الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية.

ويجب أن تقدم الحكومة الوثائق التالية وقت عرضه على المجلس الشعبي الوطني.

* تقرير حول شروط تنفيذ الميزانية العامة
* جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات.

و هذا القانون هو الذي يقر نتائج السنة المالية فبالإضافة إلى تفصيل البيانات يضبط الفائض أو العجز الذي تحقق كما يجب أن يوضح حسابات الخزينة. كما ان قانون المالية العضوي قد حدد طريقة التسوية بان نتائج الميزانية يجب أن تعود إلى الخزينة[4].

---

[1]- لمادة الخامسة من قانون 84-17

[2]- المادة 159، 160 من الدستور

[3]- المادة 38 الفقرة 02 من قانون 59-02

[4]- المادة 78 من قانون 84-17

المطلب الرابع
مقارنة بين بيانات قانون المالية الأولي
وقانون ضبط الميزانية

الغرض من هذا المبحث هو توضيح الفروقات فقط وحجمها حتى تكون هناك صورة عن أهمية وضع قوانين ضبط الموازنة.

جدول رقم: 03

جدول مقارن لبيانات الميزانية العامة والحساب الختامي للسنة المالية 1996

الوحدة: مليار دج

البيان	ق.م.الاولي*	انجازات**	الفارق
مجموع الموارد	749.20	821.5	72.3
الجباية البترولية	410.10	496.24	86.14
الجباية العادية	305.70	286.91	-(18.76)
إيرادات أخرى	33.40	38.35	4.95
النفقات	848.6	877.38	-(28.78)
نفقات التسيير	547.00	590.51	43.51
التجهيز	177.20	162.47	-(14.73)
الرصيد خارج ص.تطهير المؤسسات	25.00	68.52	
-ص.تطهير المؤسسات	124.40	124.40	
الرصيد	-(99.40)	-(55.88)	43.52

المصدر: من اعداد الطالب بناءا على بيانات قانون المالية الأولي لسنة 1996 وانجازات سنة 1996

* - بيانات مقتبسة من قانون المالية السنوي لسنة 1996
** - بيانات مقتبسة من التقري االتقديمي لمشروع قانون المالية لسنة 1998

ان هذه المقارنة هدفها اظهار الفروقات التي يمكن ان تقع بين ما يرد في قانون المالية الاولي من بيانات وما يقيد فعليا كمنجز لنفس الفترة. فالفروقات يمكن ان تظهر حتى بعد اجراء تعديلات وتكميلات بموجب قوانين المالية المعدلة والمكملة.

اذن فبالنسبة لسنة 1996 كان الفارق في البيانات أساسه النتائج الإيجابية التي سجلت[1] في قطاعي المحروقات والبناء وخاصة قطاع الفلاحة نتيجة ما عرفته المنطقة من ظروف مناجية ملائمة حيث وصلت وتيرة النمو خلال هذه السنة ما يقارب 04% .

هذا الانتعاش الذي سمح بتوفير احتياطات صرف قدرت بـ 6.4 مليار دولار التي كانت في سنة 1994 تقدر(أدنى مستوى لها) بـ 01 مليار دولار. كما أن السنة المذكورة اعتبرت بمثابة بداية ترشيد استعمال الأموال العمومية التي حققت ولأول مرة منذ سنة 1991 مبلغا قدر 68.52 مليار (دون إدخال المبالغ المخصصة لتطهير المؤسسات التي أثقلت كاهل الميزانية حيث مثلت ما نسبته 15.14 % من إجمالي موارد الدولة و43.35 % من إجمالي الموارد العادية .بعبارة أخري أن نصف الموارد العادية أو نصف الموارد البترولية ان طبق مبدأ تخصيص الإيرادات توجه سنويا لتطهير المؤسسات.).

[1]- استنادا إلى التقرير التقديمي لمشروع قانون المالية و الميزانية لسنة 1998

المبحث الرابع
قواعد الميزانية العامة في التشريع الجزائري

إن القواعد التي تقوم عليها الميزانية العامة في الجزائر لا تختلف كثيرا عن الأسس التي ذكرت سابقا والاستثناءات الخاصة بها وهي:

* قاعدة السنوية.
* قاعدة عدم تخصيص الإيرادات إلا في الحالات المحدد.
* قاعدة تخصيص النفقات إلا في الحالات المحددة.
* فكرة وحدة الميزانية.

و هذه القواعد نلمسها في قانون المالية الأساسي. فانطلاقا مما سبق ذكره، نجد أن جل مبادئ الميزانية مع استثناءاتها محترمة، مع تكييف البعض منها وفق ما يناسب مالية الدولة في الجزائر. وسنتعرض فقط لما هو خاص بالجزائر على أن ما يتطابق مع الجانب النظري فقد تم التطرق اليه سابقا[1].

---

[1]- يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع مبادئ وقواع الميزانية ص 29-44

المطلب الاول
تكييف مبدأ السنوية

قبل التطرق إلى مبدأ السنوية هناك قاعدة تعتبر كمنطلق للقواعد الاخرى نلمسها من خلال دراسة قانون المالية هو مبدأ العمومية والشمول حيث قد نصت عليه المادة 8 من قانون 84-17 "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز"

إن السنة المالية في الجزائر تصادف الفاتح جانفي من كل سنة وتنتهي بآخر يوم من شهر ديسمبر وهذا كترجمة لعبارة "سنة مدنية"[1]. والميزانية سنوية في إعدادها شاملة في محتواها ومضمونها لأنها يجب أن تترجم الجزء السنوي من برامج التنمية[2]. وبما أنها توقع فان حدثت تطورات لم تكن في الحسبان يمكن تصحيح ذلك بما يعرف بقوانين المالية التكميلية أو المعدلة[3]. ومنه يمكن الحصول على اعتمادات إضافية كما أن التشريع المالي سمح بإجراء تعديلات[4] إما بتحويلها أو نقلها وهذا بموجب مرسوم. وهذه القوانين تعد إخلالا بمبدأ سنوية الميزانية.

وبداية الفترة تتناسب وتنظيم المجلس الشعبي الوطني، حيث تقدم هذه الوثيقة في الدورة الخريفية على أن يصادق عليها مع أواخر شهر ديسمبر حتى تصبح قابلة للتنفيذ مع بداية السنة الجديدة.

أما بالنسبة للقوانين المعدلة والمكملة فهي تتناسب والدورة الربيعية. وان اقتضى الأمر فيمكن للمجلس أن ينعقد بطلب من رئيس الحكومة[5] وهذا لتكييف قانون المالية مع الظروف المستجدة.

1- الا انه في بعض الاحيان قد تتاخر عملية فتح الاعتمادات الخاصة بالادارات المركزية إلى شهر مارس او افريل.
2- يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع مقارنة قانون المالية 84-17 و قانون المالية 88-05 ص. 55
3- يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع قوانين المالية التكميلية و المعدلة ص. 62
4- المادة 38 من قانون 84-17
5- المادة 118 من الدستور"....ويمكن كذلك ان يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة"

إلا أن هناك نقطة أساسية تدخل في مبدأ السنوية، وهي تأثير النظام الديمقراطي على مبدأ السنوية لأنه في فكرة إجازتها من طرف البرلمان قد يطرح في بعض الأحيان إشكالا يتمثل في كيفية إيجاد مخرج يوفر موارد مالية لمصالح الدولة وقت تأخر المصادقة عليه أو رفضه من طرف المجلس الشعبي لأنه من يملك حق الإذن يملك حق الرفض.

فكون الميزانية تقع على مشارف الحدود بين الاقتصاد والسياسة[1]، فقد ينجر عنه خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية المعدة للميزانية إلى درجة الانسداد، نتيجة عدم إجازتها من طرف البرلمان. هذا الخلاف الذي يمكن أن يكون ناتج عن اختلاف في الرؤية أو بغرض الإطاحة بالحكومة وإجبارها على الاستقالة أو إقالتها وهذا تطبيقا لما جاء في نصوص الدستور[2].

فان انطلقت السنة المالية وكانت الميزانية غير مصادق عليها بعد، فيمكن للحكومة اللجوء إلى ما يعرف بميزانية[3] الإثني عشر ($\frac{1}{12}$) حتى تتمكن المرافق والمصالح من مزاولة نشاطها العادي (لان هناك نفقات لا يمكن تأجيلها مثل رواتب الموظفين...). وهي كما يدل عليها اسمها ميزانيات تعد لفترة أقل من سنة (شهر) تفوض استثناء بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة، ريثما يقرها المجلس الشعبي. بعد أن تؤخذ ميزانية السنة السابقة كأساس في تحديد المبالغ مع الأخذ بعين الاعتبار للتعديلات التي أتت بها قوانين المالية التكميلية أو المعدلة[4] إن وجدت.

وهذه القاعدة الجديدة تسري فقط على ميزانية التسيير. أما بالنسبة للاعتمادات المخصصة للاستثمار فتكون في حدود ربع ($\frac{1}{4}$) الحصة المخصصة لكل قطاع ولكل مسير من ميزانية السنة الماضية. ولا يجوز تطبيق هذا الاستثناء الاخير اكثر من مرة (ثلاثة اشهر.

أما الميزانيات الملحقة وحسابات الخزانة فيواصل تنفيذها وفق القوانين والأحكام السارية المفعول.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص.52

[2]- خاصة المواد 135، 136، 137

[3]- المادة 69 من قانون المالية 84-17

[4]- حسن عواضة ، 1978، مرجع سبق ذكره، ص.104

المطلب الثاني
تكييف مبدأ وحدة الميزانية العامة

إن هذا المبدأ قد فقد جل محتواه (تقديم الميزانية في وثيقة واحدة) حيث نجده في الجزائر يقدم في ثلاث أشكال هي الميزانية الملحقة وحسابات الخزينة بالإضافة الميزانية العامة للدولة. وهذا دون التطرق إلى تلك المؤسسات التابعة للدولة والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والتي لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة، التي لا تعرض على البرلمان كما ذكر سابقا. ومن بينها نجد ميزانيات الجماعات المحلية والولاية حيث ان هذه الهيئات لها كيان مستقل عن الدولة مزود بتنظيم وسلطات تختلف عن تنظيم الدولة، إضافة إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مثل المجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة ... والتي تتمتع بالشخصية المعنوية.

المطلب الثالث
الميزانيات الملحقة في الجزائر

ان هذه الميزانيات قد أشار إليها قانون المالية[1] بالفقرة "يجوز أن تكون موضوع ميزانيات ملحقة العمليات المالية لصالح الدولة التي لم يضف عليها قانون الشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن". وهي ميزانيات تتضمن مجموع الإيرادات والنفقات بما فيها الاعتمادات المخصصة للاستثمار.

الا ان ما يرد بالميزانية العامة للدولة يتمثل فقط في المبالغ الإجمالية لها. وكمثال نأخذ ما جاء في قانون المالية لسنة 1996 . حيث أدرجت مادة واحدة في هذا الشأن للتعبير عن الميزانية الملحقة. حدد فيها المبلغ الإجمالي دون تفصيل للنفقات والإيرادات. حيث جاء في المادة 186 من الامر رقم 95-27 والمتضمن قتنون المالية لسنة 1996 ما يلي:

"تحدد الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات في باب الإيرادات والنفقات لسنة 1996، بمبلغ 20.847.500دج".

والجزائر عرفت عدة ميزانيات ملحقة* لم تبقى منها إلا الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات. التي وجدت منذ 1963 أما الميزانيات الأخرى المندثرة فهي الميزانية الملحقة للمطبعة الوطنية « BUDGET ANNEXE DE L' IMPRIMERIE NATIONALE » التي لم تظهر إلا مرة واحدة بموجب قانون المالية لسنة 1963 والميزانية الملحقة للمياه « BUDGET ANNEXE DE L' HYDROLIQUE » وذلك من سنة 1963 إلى غاية 1965 أين قسمت إلى ميزانيتين ملحقتين هما « BUDGET ANNEXE DES IRRIGATIONS » و « BUDGET ANNEXE DE l'EAU POTABLE ET INDUSTRIELLE » هذه الميزانية الأخيرة التي استغني عنها مع مطلع سنة 1972 وقت إنشاء الشركة الوطنية لتوزيع الماء الشروب والصناعي (SONADE) أما الميزانية الملحقة الأخرى فقد ألغيت مع سنة 1981.

---

[1] - المواد 43،44،45 من قانون84-17

* - قوانين المالية السنوية للسنوات المذكوة، وقانون المالية التكميلي 65-93 المؤرخ في 8 ابريل 1965

الجدول رقم: 04

بيانات عن الميزانيات الملحقة (المندثرة) في الجزائر

الوحدة: د.ج باستثناء سنة 63 فرنك جديد

السنة	الميزانية الملحقة للمطبعة الوطنية	الميزانية الملحقة للمياه بعد 65 أصبحت المياه الشروب والصناعي	الميزانية الملحقة للري	الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات	ملاحظات قوانين المالية
1963	3.844.675	19.527.455	مدمجة مع م. المياه	328.921.000	ق.م 62-155
1965	ألغيت سنة1964	4.961.280	15.574.150	179.246.355	ق.م 65-93
1968		5.800.000	15.036.500	178.995.000	مرسوم 67-290
1971		11.500.00	20.095.000	258.900.000	مرسوم 70-93
1972		ألغيت سنة 72	21.372.000	295.770.000	مرسوم 71-86
1981			ألغيت سنة 81	1.415.000.000	مرسوم 80-12

المصدر: من اعداد الطالب بالعتماد على البيانات المستخلصة من القوانين المبوبة في الخانة الاخيرة

ان الجدول السابق يفيد في معرفة مختلف الميزانيات الملحقة مع تاريخ نشأتها وكذا اختفاءها بالاضافة إلى رقم قوانين المالية السنوية التي حدث فيها ذلك.

ان اهم ملاحظة في ما يخص الارقام (وان كان ليس هذا هو الهدف) هي بيانات الميزانية الملحقة المستغنى عنها حيث تعتبر جد زهيدة بالمقارنة مع الميزانية الملحقة للبريد والمواصلات حيث اجمالي الميزانية المتبقيتين في سنة 1971 تمثل فقط 12 % من هذه الاخيرة.

المطلب الثالث
الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر

إن هذه الحسابات وجدت كاستثناء لبعض القواعد التي ذكرت سابقا، مثل قاعدة الوحدة وقاعدة عدم تخصيص الإيرادات. كما وجدت لتسجيل بعض العمليات ذات طبيعة مؤقتة. حيث يمكن للحكومة أن تحصل على بعض المبالغ لا تعتبر إيرادا بالمعنى الصحيح، كما يمكن أن تكون هناك بعض المبالغ التي تخرج من خزينة الدولة، والتي لا تعتبر إنفاقا بالمعنى الصحيح وهناك عدة أمثلة على ذلك فمبالغ الضمانات والتأمينات وقت قبضها من طرف الدولة لا يجب اعتبارها كإيراد لأنها سترد في وقت لاحق ونفس الشيء وقت إرجاعها لأصحابها فلا يمكن اعتبارها بمثابة إنفاق.

وكذلك نجد السلفيات التي تقدمها الدولة سواء لمؤسسات داخل الدولة أم لدول أجنبية فهذه المبالغ لا تلبث هذه الجهات التي استفادت منها أن ترجعها ومن ذلك لا تعتبر كنفقة لأنها سترد في وقت لاحق. ونفس الملاحظة بالنسبة للقروض التي تتحصل عليها الدولة.

و للتغلب على هذا الإشكال دون المساس بالقواعد التي تبنى عليها الميزانية أوجدت طريقة فتح حسابات مستقلة عن الميزانية العامة وهذا لتسيير جميع العمليات التي تتم خارج الميزانية العامة.

ان فتح أو إقفال هذه الحسابات لا يكون إلا بموجب قوانين المالية[1] هي وحدها التي لها الصلاحية في تحديد عددها وكيفية تسييرها.

وكمثال عن فتح وغلق هذه الحسابات ما جاء في قانون المالية لسنة 1996[2]:

كيفية فتح حساب بالخزينة :

"يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقم 086-302 عنوانه الصندوق الوطني للتسيير المتكامل للموارد المائية...

يقيد في هذا الحساب ما يأتي:

في باب الإيرادات

- نتائج اتاوة اقتصاد الماء واتاوة جودة الماء

- الإعانات المحتملة التي تقدمها أو الجماعات الاقليمية

---

[1]- المرسوم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، المادة 06.

[2]- المادة 197 و 199 على التوالي من قانون المالية لسنة 1996

- الهبات والوصايا

في باب النفقات

الإعانات المقدمة للهيآت العمومية المتخصصة في تسيير المواد المالية... "

كيفية غلق الحساب:

"يقفل الحساب رقم 010-431 (مصاريف الوعاء والتحصيل على عاتق الجماعات العمومية) ويدفع رصيده في حساب نتائج الخزينة."

ان حسابات الخزينة في الجزائر محددة بخمس أنواع[1] وهي على التوالي:

* الحسابات التجارية.
* حسابات التخصيص الخاص.
* حسابات التسبيقات.
* حسابات القروض.
* حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية

البند الأول : الحسابات التجارية

يتم إدراج في هذه الحسابات مبالغ الإيرادات والنفقات المخصصة لتنفيذ العمليات ذات الطابع الصناعي أو التجاري التي تقوم بها المرافق العمومية التابعة للدولة وهذا بصفة استثنائية[2]. حيث هذه المرافق يمكنها أن تقوم وذلك بشكل ثانوي ببعض عمليات البيع والشراء[3]. وهذه الحسابات لا يمكن تحديدها مسبقا بشكل واضح حيث تكتسي تقديرات النفقات طابعا تقييميا لان المصلحة كلما باعت اكثر كلما اشترت اكثر. ويحدد قانون المالية سنويا المبلغ الذي يمكن ضمن حدوده دفع النفقات لما تتجاوز هذه النفقات المبالغ المتحصلة فعلا.
وما يمكن الإشارة إليه في هذا البند أن النتائج السنوية للحسابات التجارية تعد وفق قواعد المخطط الوطني للمحاسبة.

1- المادة 48 من قانون 84-17

2- المادة 54 من قانون 84-17

تتناول جل المراجع هذا الموضوع تحت تسمية حسابات التجارة ولكن التسمية التي جاء بها قانون المالية هي الحسابات التجارية.

3- السيد عطية عبد الواحد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 75

وكمثال على هذا النوع من الحسابات يمكن ذكر حسابين منها [1] وهما :

* حساب حضيرة عتاد مديريات الأشغال العمومية (الحساب رقم005-301)

* حساب حضيرة عتاد الري (الحساب رقم 006-301)

حيث تكون المصلحة المشرفة على العمليات خارج الميزانية (.O.H.B)[2] هي المكلفة بقبض الإيرادات وتسديد النفقات المقتطعة من هذه الحسابات.

البند الثاني : حسابات التخصيص الخاصة

ان الهدف من فتح هذا النوع من الحسابات[3] هو تخصيص بعض الإيرادات لتغطية بعض النفقات، وهذا خلافا لمبدأ عدم التخصيص للموارد. فالمصلحة المشرفة على تسيير هذه الحسابات مكلفة بتجميع جميع الإيرادات وتسديد كل النفقات المخصصة في هذه الحسابات، فعلى سبيل المثال تسجل في حساب تسيير أملاك الدولة(الحساب رقم 302.002) كل الإيجارات والضمانات المدفوعة من طرف المستأجرين كإيرادات لهذا الحساب بينما في جانب النفقات فيتم تسجيل كافة مبالغ الأشغال المنجزة على هذه العمارات التابعة لأملاك الدولة[4].

البند الثالث : حسابات التسبيقات

ذكر سابقا أن الدولة بإمكانها منح تسبيقات لبعض الهيئات العمومية خاصة البلديات والولايات لتسيير أمورها في انتظار تحصلها على إيرادات (الضرائب المحلية) ومنه تسديد هذه المبالغ وهذا حتى لا يتعطل نشاطها. من ذلك وجدت إمكانية فتح حسابات خاصة بهذا الشأن ،سميت بحسابات التسبيقات[5] (حساب متميز لكن مدين). على أن تسترجع هذه المبالغ في فترة أقصاها السنتين، مع إمكانية تجديد المدة لفترة أخرى أقصاها سنتين.

---

[1]- KOBTAN (Mohamed), Op. Cit., p. 51

[2]- service des Operations Hors Budget

[3] المواد 55-57 من قانون 84-17

[4]- KOBTAN (Mohamed), Op. Cit., p. 52

[5] المادة 58 من 84-17

وهذا النوع من السلفات يمكن أن يكون منتجا للفوائد، حيث يمكن تطبيق معدلات الفائدة خاصة وقت تجديد الفترة وبذلك تحولها هذه السلفات إلى قروض.

و من بين هذه الحسابات نجد الحساب رقم 303-001 تسبيقات إلى الولايات والحساب رقم 303-002 تسبيقات إلى البلديات.

البند الرابع : حسابات القروض

إن الدولة بإمكانها منح قروض وهذا في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض. وهذا إما في إطار عمليات جديدة أو ناتجة كما سبق ذكره من تحويل حساب التسبيقات إلى حساب القروض[1] أو دعما لقرض سابق وهي وكما يدل عليها التسمية فهي منتجة للفوائد ولكن بمعدلات اقل من معدلات الفائدة المطبقة من طرف المؤسسات المالية أو المصرفية أو أن تكون معفية منها ولكن يجب ان يكون ذلك بموجب قانون. وعلى العموم ان فترة هذه القروض تزيد عن السنتين[2].

وكمثال على ذلك ما جاء في قانون المالية لسنة 1996 المادة 211:" يرخص للخزينة العمومية أن تمنح الموظفين قروضا بدون فائدة في حدود مبلغ 800.000.00 دج لشراء السيارات"

البند الخامس : حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية

هذه الحسابات[3] وكما تدل عليها التسمية، توضح وتبين العمليات التي أجريت مع العالم الخارجي بناءا على اتفاقيات دولية مصادق عليها قانونا. وهذه الحسابات لا تتضمن تقديرات للإيرادات ولا للنفقات. حيث قانون المالية لا يحدد سوى المبلغ الإجمالي المخصص لعملية التسوية كحد أقصى.

[1]- المادة 59 من قانون 84-17

[2]- KOBTAN (Mohamed), Op. Cit., p. 74

[3]- المادة 61 من قانون 84-17

إن أهم استنتاج يمكن الاشارة اليه في هذا المبحث يتمثل في إضعاف رقابة البرلمان بتنويع أشكال خروج الأموال من خزينة الدولة والمتضمنة في هذه الحسابات. حيث وان عرضت على البرلمان فستعرض عليه على أساس أنها مبالغ ستخرج من الخزينة العامة بشكل مؤقت ثم لا تلبث أن تعود إليها[1]. ومنه فالبرلمان مجبر في هذه الحالة على اقرار الموضوع دون البحث في مقدار النفقة أو تفاصيلها. ولما لا يمكن استرداد هذه البالغ التي كانت "مؤقتة" من قبل خزينة الدولة فتعرض على البرلمان لإدراجها بالميزانية العامة للدولة ومنه تجد السلطة التشريعية نفسها أمام أمر واقع لا مفر منه وهو تسوية الوضعية.

فهذه الحسابات بالرغم من انها تلعب دورا أساسيا في تسهيل عملية تنفيذ الميزانية بما لا يتعارض مع قواعد الميزانية العامة إلا أنها يمكن أن تستغل من طرف الحكومة للتهرب من رقابة البرلمان.

[1]- عطيه عبدالواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 76

الفصل الثالث
بنية وهيكل الميزانية العامة

المبحث الأول : النفقات العامة

المبحث الثاني : تقسيمات النفقات العامة

المبحث الثالث : الإيرادات العامة

المبحث الرابع : طبيعة بيانات الميزانية العامة

الفصل الثالث
بنية وهيكل الميزانية العامة

بغية التعرف على كيفية عمل النظام المالي للدولة يجب التعرف على بنية الميزانية العامة ومنه ضرورة التطرق إلى مختلف أجزاءها. لان بنية الميزانية يجب أن تظهر جميع العمليات التي تقوم بها مصالح الدولة وبصورة مفصلة وشفافة لتسهيل المراقبة[1] حتى لا تعطى إجازة البرلمان في شكل صك على بياض.

ولتسهيل ذلك يجب التعريف بجانبين الميزانية وهما جانب النفقات العامة التي تقوم الدولة بصرفها وجانب الموارد التي تقوم الدولة بتحصيلها. وهذين الجانبين يعبران عن أدوات السياسة الميزانية التي عن طريقهما تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

لذا سنتناول في هذا الفصل جانبي الميزانية العامة للدولة من نفقات عامة وإيرادات العامة مع التعرض لمختلف تقسيماتهما.

---

[1]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit. ,P 32

المبحث الأول
النفقات العامة

إن مفهوم النفقة العامة قد ساير تطور مفهوم الدولة. حيث كانت النفقة في الفكر التقليدي لا تخرج عن نطاق المصاريف التي تتيح للدولة القيام بوظائفها التقليدية. ومنه مجالها كان لا يخرج عن تحقيق النفع العام والشامل في نفس الوقت ولجميع المواطنين دون أن يتعدى ذلك إلى النشاط الاقتصادي أو ما يعرف بحيادية النفقة العامة المسايرة لفكرة حيادية الميزانية.

وهذه الحيادية انعكست على أفكار التقليديين الذين لم يعطوا النفقات العامة أهمية، فكان تناولهم لهذا الموضوع يتغلب عليه الجانب القانوني وذلك من خلال التطرق إلى كيفية تحديدها وإجراءات صرفها والرقابة عليها دون البحث عن آثار هذا الإنفاق في المجال الاقتصادي والاجتماعي وهذا لاعتقادهم أن النفقة ليس (أو يجب ألا يكون) لها دور اقتصادي حيث أن هذه النفقات لا تغير شيئا من الدورة الاقتصادية[1] (الإنتاج، التوزيع والاستهلاك).

أما بعد تغير مفهوم الدولة وتزايد دورها في النشاط الاقتصادي بدأ الاهتمام اكثر بالنفقات العامة وذلك بدراسة طبيعتها وأنواعها. حيث أصبحت تعد من أهم أدوات السياسة المالية التي من خلالها يتم التأثير في مختلف المجالات الاقتصادية كالتوزيع والتوظيف. وبهذا ظهر مفهوم جديد للنفقة متمثل في النفقة الإيجابية التي يقصد بها أنها تهدف إلى إحداث آثار اقتصادية واجتماعية.

---

[1]- صالح الرويلي، مرجع سبق ذكره، ص 24، 37

المطلب الأول
تـعريـف الـنـفـقـة العامة

ذكرنا أن التقليدين كانوا ينظرون للنفقة من زاوية قانونية لذا سنسرد تعريفين لها الأول حقوقي والثاني اقتصادي.

البند الأول : التعريف القانوني

جاء هذا التعريف نتيجة اعتماد الفكر التقليدي على الجانب القانوني للنفقات العامة وعرفت بـ: "النفقة العمومية هي كل نفقة ترصد وتجاز في الموازنة"[1].

إن هذا التعريف يعد ناقصا، حيث يظهر خاصية واحدة من خصائص النفقة العمومية وهي فكرة ظهورها في الميزانية من خلال عبارة "تجاز". والتي تعبر ضمنيا أن الشخص الذي يقوم بها هو هيأة عمومية. وهذا للتفرقة بين الإنفاق الخاص والإنفاق العام.

لبند الثاني : التعريف الاقتصادي

نجد لها عدة تعاريف منها:

"هي مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة سدادا لحاجة عامة"[2]

"الإنفاق العام هو مبلغ من المال تستخدمه هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة"[3].

رغم تعدد هذه التعاريف إلا أنها تصب في قالب واحد هو تعريف النفقة انطلاقا من عناصرها، المتمثلة في مبلغ نقدي، هيئة عامة، إشباع حاجة عامة. ومنه يكون التعريف كالتالي: النفقة هي "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام"[4]

---

[1]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره ، ص 334

[2]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص41

[3]- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص173

[4]- احمد جامع،1975 ، مرجع سبق ذكره، ص39

المطلب الثاني
العناصر الأساسية للنفقة العامة

من خلال التعريف الأخير السابق الذكر يمكن استخلاص العناصر المقومة للنفقة العامة وهي "مبلغ نقدي"، شخص أو "هيئة عامة" وأخيرا "تحقيق نفع عام".

العنصر الأول : مبلغ نقدي

لحصول الدولة على السلع والخدمات اللازمة لتأدية نشاطها يجب عليها صرف مبالغ في شكل نقدي[1]. وان كانت هناك في الماضي إمكانيات أخرى للحصول على خدمات الأفراد مثل الاستيلاء والمصادرة على الأملاك أو التسخير (قيام الأفراد بخدمات أو إنجاز مهمات للدولة دون مقابل) ... هذه الأشكال التي اختفت مع تطور مفهوم الديمقراطية لان في ذلك نوع من كبح الإيرادات والطاقات من جهة وكذلك يعد شكلا من أشكال العبودية وهذا ما يتناقض مع فكرة النفقة التي يجب أن تحقق المنفعة والعدالة.

العنصر الثاني : الهيئة العامة

إن أهمية هذا العنصر تكمن في التفرقة بين الإنفاق الخاص والإنفاق العام. فحتى تكون نفقة عامة يجب على الشخص الذي قام أو سيقوم بالعملية أن يكون شخصا معنويا عاما (بمعنى خضوعه للقانون العام في تعاملاته). فالفرد العادي بإنفاقه على تشييد مستشفى وان كان يحقق النفع العام يعد إنفاقا خاصا وليس عاما.

[1]– حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص 174

إذن من خلال هذا العنصر يمكن تقسيم الإنفاق بصفة عامة إلى إنفاق عام وإنفاق خاص [1]، ليس حسب طبيعة النفقة هل تؤدي إلى نفع عام أم خاص وإنما وفق الطبيعة القانونية لمن يقوم بالإنفاق والتي هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات والهيئات العامة.

العنصر الثالث: المنفعة العامة

يعد هذا العنصر من أهم العناصر التي ترتكز عليها النفقة العامة. فالنفقة يجب أن توجه لتحقيق إشباع حاجة عامة وليس خاصة.

إلا أن فكرة المنفعة العامة مبهمة نوعا ما حيث يتغير مفهومها من فترة لأخرى ومن دولة لأخرى. ويرجع ذلك لارتباط هذا العنصر بالسياسة. الأمر الذي أدى إلى وجود ترابط بين الدولة كمفهوم وهذا العنصر. فكلما زاد دور الحكومة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية كلما أدى ذلك إلى اتساع مضمون المنفعة العامة. إذن فالمنفعة العامة لا يمكن تعريفها إلا من خلال تعريف مفهوم الدولة.

وعند القيام بالإنفاق يجب تحقيق أقصى منفعة اجتماعية ممكنة[2]. وهو مبدأ يجب مراعاته وقت صرف النفقة. ويقصد به مقارنة التضحيات(الحدية) التي يتحملها المجتمع من دفع الضرائب وبين المنافع التي تعود على هذا المجتمع من الخدمات التي تقوم بها الحكومة.

---

[1]- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص 174

[2]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص42-43

المبحث الثاني
تقسيمات النفقات العامة

إن تزايد تدخل الدولة صاحبه تزايد في حجم النفقات من جهة وتعدد أوجهها وأهدافها من جهة أخرى.

هذا التعدد استوجب تصنيفها إلى فئتين من التقسيمات فئة ترتكز على معايير اقتصادية وهي التي تهتم بدراسة أهداف وآثار هذه النفقات وآثارها على مختلف اوجه النشاط الاقتصادي وفئة ثانية ويعتمد عليها عميا والتي تعرف بالمعايير غير الاقتصادية.

وما يمكن الإشارة إليه قبل استعراض هذه التقسيمات أنها ليست منعزلة بعضها عن البعض حيث كثيرا ما تتداخل فيما بينها سواء ما بين تقسيمات الفئة الواحدة أو ما بين الفئتين مع بعض.

المطلب الأول
التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة

البند الأول : معيار إنتاجية النفقات العامة

إن هذا المعيار يقسم النفقات إلى نفقات منتجة ونفقات غير منتجة إلا أن هناك ثلاث أسس تدخل ضمن هذا التقسيم هي:

1- تقسيم على أساس خلق السلع المادية:

فتصبح النفقات المنتجة تعبر عن النفقات التي تؤدي إلى خلق السلع المادية بينما غيرها من النفقات تعتبر نفقات غير منتجة الأمر الذي من خلاله ستبوب جل النفقات العامة للدولة ضمن النفقات غير المنتجة. ونتج هذا التقسيم انطلاقا من الفكرة التي كانت سائدة كون نشاط الحكومة عادة هو نشاط غير منتج. ومنه فالأموال التي تصرف على هذه الأنشطة يستحسن أن تبقى لدى دافعيها لإنماء نشاطهم لأنهم اقدر على استخدامها لزيادة الإنتاج(من وجهة نظر التقليديين) ومنه يجب التقليل بقدر الإمكان من نفقات القطاع العام لأنها نفقات غير منتجة عكس نفقات القطاع الخاص التي في مجملها نفقات إنتاجية.

2- تقسيم على أساس العائد:

اعتمد البعض الآخر في تقسيمهم هذا على العائد من هذه النفقة فان كان موضوع النفقة سيجلب إيرادا للدولة فيعتبر في نظرهم نفقة منتجة وإن لم يدر إيرادا فهي نفقة غير منتجة.

3- تقسيم على أساس المنفعة العامة:

إلا أن المفهوم الحالي للنفقة المنتجة وغير المنتجة يعتمد على المنفعة. فالإنتاج ليس خلقا للسلع المادية فحسب وإنما هو خلق للمنفعة سواء كانت سلعا أو خدمات[1]. فتعرف النفقات المنتجة على أنها تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على أموال إنتاجية أو تحقيق خدمات تؤدي إلى الزيادة في الدخل الوطني أو الرفع من ثروة المجتمع. أما النفقات غير المنتجة فهي ما تصرفه الدولة ولا يكون له اثر على هذه العناصر.

---

[1]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 43

وهكذا نجد أن كثير من النفقات العمومية التي يمكن تصنيفها ضمن الإنفاق غير الإنتاجي حسب التقسيم الأول أو الثاني نجدها تدخل ضمن النفقات المنتجة مثل التعليم والصحة.

البند الثاني: معيار استخدام القوة الشرائية أو تحويلها

تقسم النفقات وفق هذا المعيار إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية (غير حقيقية). ويقصد بالإنفاق الحقيقي ذلك الإنفاق الذي يترتب عليه حصول الدولة على جزء من موارد المجتمع، سواء كانت هذه الموارد تتخذ شكل سلع وخدمات عوامل الإنتاج أما النفقات التحويلية فهي كل إنفاق يؤدي إلى نقل (تحويل) القوة الشرائية من مجموعة من الأفراد إلى مجموعة أخرى[1] فهذه النفقات لا تحصل فيها الدولة على مقابل سلعي أو خدمي وإنما يستفيد منها الأفراد والمؤسسات في شكل إعانات ومساعدات وفق سياسات الدولة. وهي تكون في عدة أشكال حسب المجال التي تنفق فيه منها :

1- النفقات التحويلية الاجتماعية: وهي تأتي تنفيذا للسياسة الاجتماعية التي تنتهجها الدولة مثل الإعانات التي تقدمها الدولة لفئات المجتمع محدودة الدخل للتقليل من حدة الفوارق الاجتماعية أو ما يصرف على الخدمات الاجتماعية.

2- النفقات التحويلية الاقتصادية: هي النفقات التي تصرف من قبل الدولة للتأثير بشكل مباشر أو غير مباشر على الدورة الاقتصادية من إنتاج وتوزيع وتبادل واستهلاك. وهي تكون في شكل إعانات الغرض منها إما الزيادة في الإنتاج أو رفع قدرات المؤسسات أو البعض منها على المنافسة أو البقاء أو بغرض تخفيض الأثمان أو للتأثير على التشغيل.

3- النفقات التحويلية المالية: وهي النفقات التي تصرف من طرف الدولة من خلال قيامها بنشاطها المالي كتسديد الديون أو ما ترتب عنها من فوائد.

إن هذا التقسيم يشبه إلى حد كبير التقسيم الذي يقوم على أساس الإنتاجية حيث تعرف النفقات الحقيقية بكونها نفقات منتجة بحكم أنها تؤثر في الدخل الوطني بينما النفقات التحويلية لا تؤثر فيه. إنما تحول جزء من الموارد من اتجاهات معينة إلى اتجاهات أخرى وفق سياسات معينة.

[1]- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص 127

المطلب الثاني
تقسيم حسب طبيعة النفقة

إن هذا التقسيم والذي يعرف ب بالتقسيم النوعي للنفقات يعد من التقسيمات الحديثة و المعمول بها في غالبية الدول. وهو إلى حد ما يشبه التقسيم وفق معيار التكرار. والنفقات وفقه هي صنفان نفقات جارية ونفقات رأسمالية.

* النفقات الجارية والتي غالبا ما يطلق عليها نفقات التسيير نسبة لأنها لازمة لإدارة وسير الإدارات العمومية في الدولة بصورة طبيعية ومنتظمة[1] وهي تنفق مقابل الحصول على السلع والخدمات. وهي اقرب إلى النفقات العادية حيث لا تتضمن أي تحويل أو زيادة في راس المال.

* النفقات الرأسمالية(أو الاستثمارية أو التجهيزية) وهي التي تؤدي إلى توسيع وزيادة القدرات الإنتاجية بالزيادة في تكوين راس المال[2] أي هي التي تتعلق بالثروة الوطنية وراس المال الوطني دون مداخيله[3].

فإن كان النوع الأول يتناول النفقات الضرورية لسير المرافق العمومية فالنوع الثاني يتناول ما يصرف على توسيع هذه المرافق.

إلا أن البعض ووفق هذا المعيار يقسم النفقات إلى أربع مجالات حسب العملية التي أثارت وجود هذا الإنفاق حيث بالإضافة إلى الإنفاق الجاري أو الاستهلاكي والإنفاق الاستثماري يضاف إليهما الإنفاق التحويلي(نقل القوة الشرائية) والإنفاق المالي وخاص بالعمليات المالية البحتة كالقروض التي تقدمها الدولة للأفراد والهيئات وأقساط الديون التي تسددها الدولة والفوائد على هذه الديون[4].

1- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 349

2- كربوعي منور، مرجع سبق ذكره، ص 30

3- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 349

4- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص 128

البند الأول : معيار نهائية النفقات العامة

ذكرنا في ما سبق أن هناك بعض المصاريف التي لا يمكن اعتبارها نفقات حقيقية، كونها مصاريف ستعود مرة ثانية إلى خزانة الدولة[1]، مثل القروض التي تمنحها الدولة.

ومنه يمكن تقسيم النفقات إلى نفقات نهائية (أو حقيقية) ونفقات غير نهائية (مؤقتة أو غير حقيقية). حيث تعبر النفقات الحقيقية عن المصاريف العامة التي تنفق وتحقق كافة عناصر النفقة أما النفقات غير الحقيقية أو المؤقتة فهي المصاريف التي لا تسترجعها الدول مع مرور الزمن.

البند الثاني : معيار القابلية للضغط والتقليص

النفقات غير قابلة للضغط وهي النفقات التي لا تتغير في الفترة القصيرة. وفي الميزانية العامة تعبر عن تلك النفقات التي لا يمكن التقليص منها مثل أجور الموظفين تسديد القروض والفوائد عليها ...حيث هناك قوانين واتفاقيات تحكمها.

إلا أنها في الفترة الطويلة تصبح قابلة للتغيير فيها إما بتغيير هذه الاتفاقيات أو التقليص من عدد المستخدمين مثلا. أما النوع الثاني فهي النفقات القابلة للضغط والتقليص ويفيد هذا التقسيم وقت تقدير النفقات العمومية. حيث وقت عدم كفاية الإيرادات يمكن اللجوء إلى الثاني والضغط عليه.

---

[1]- يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع الحسابات الخاصة للخزينة ص 33، 74

المطلب الثالث
التقسـيمات العملية للنفقات العامة

إن هذه التقسيمات تقوم على أسس غير اقتصادية لـذا نجدهـا فـي بعض الأحيـان تحت تسمية التقسيمات غير الاقتصادية. وهي غالبا ما وجدت لتسهيل مختلف المراحل التي تمر بهـا النفقات العامة من تقدير وتنفيذ ومراقبة. ومن بين هذه التقسيمات نجد:

البند الأول : معيار التكرار

إن المعيار الذي يقوم على أساسه هذا التقسيم هو مدى تكرار النفقة في بنود الميزانيـة من سنة لأخرى ومنه سنجد نفقات يطغى عليها طابع التكرار والدوام فتتصف بالدورية وتعـرف بالنفقات العامة العادية أو الجارية وأخرى تتصف بعدم الانتظـام وتعرف بالنفقـات العامـة غير العادية[1].

والهدف من هذا التقسيم هو محاولة -من التقليدين- ربط النفقة بوسائل تمويلها حيث في اعتقادهم يجب تمويل النفقات العادية بـالإيرادات العاديـة والنفقـات غير العاديـة بـالإيرادات غير العادية مثل الاقتراض.

إلا أن هذا التقسـيم لـم يعد يعتمـد عليـه كثيرا اليـوم لكونـه يعتمـد علـى عنصـر الزمـن فالنفقة العامة المصنفة كغير عادية اليوم يمكن أن تصبح عادية بمجرد تكرارها عـبر الزمـن أو فقط بتمديد الفترة حتى تصبح كذلك.

كما يعاب على هذا التقسيم فكرة ربط النفقات بالإيرادات فحتى الإيرادات التي كانت غير عادية في السابق يمكن أن يصبح البعض منها إيرادا عاديا.

البند الثاني : معيار اختلاف وحدات الجهاز الإداري

يتماشى هذا التقسيم وفق تقسيم جهاز الدولة إلـى إدارات وهيئـات مركزيـة مـن رئاسـة الدولـة والحكومـة إلـى الـوزارات المختلفـة وبعض الهيئـات الأخـرى الرسـمية مثـل البرلمـان ومجلـس

[1]- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، 126

المحاسبة. وهذا من اجل توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لكل هيئة إدارية بغية ضبطها والتحكم فيها.

البند الثالث : المعيار الإقليمي

إن هذا التقسيم يتماشى وطبيعة الهيئة العامة فتصنف النفقات إلى نفقات عامة "ذات صبغة وطنية" وهي التي تتولى الحكومة المركزية القيام بها[1] والتي غالبا ما تعود منافعها على كافة مواطني الدولة وهي متمثلة في النفقات التي نجدها في الميزانية العامة للدولة ونفقات عامة أخرى لا تظهر بالميزانية العامة للدولة وتخص إلا إقليما أو دائرة أو بلدية وهذا حسب التقسيم الإداري المعمول به في كل دولة وتسمى بالنفقات العامة المحلية وهي النفقات التي تقوم بها وحدات الحكم غير المركزية(المحلية)، والت تعود منافعها على السكان المحليين وهي نفقات تظهر بالميزانيات المحلية(الولاية أو البلدية).

البند الرابع : المعيار الوظيفي

يراعى في هذا التقسيم طبيعة الوظائف التي تقوم بها الدولة وهذا وفق مجموعات متجانسة النشاط بغض النظر عن عدد الهيئات التي تقوم بالتنفيذ كالإنفاق على التعليم، الإسكان، السياحة، ... وهذا لمعرفة اوجه الإنفاق. فمثلا نفقات التعليم تشمل كل ما ينفق على هذا النشاط بمختلف أنواعه وأطواره من تعليم ابتدائي إلى الجامعي، عادي أو تقني...

1- احمد جامع، مرجع سبق ذكره،ص 50

المبحث الثالث
الإيـرادات الـعـامـــة

تعرف الإيرادات العامة على أنها المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها[1]. وعرفت الإيرادات تطورا تماشى وتطور وظيفة الدولة مثله في ذلك مثل النفقات. واصبح لها هي الأخرى هدفا تدخليا.

إن السلطات العمومية لا تعتمد على مصدر واحد بل تسعى دائما إلى البحث على تنويع هذه المصادر وهذا التنوع يتماشى وتطور مفهوم الدولة وكذا الظروف الزمانية والمكانية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية القائمة. فقد زالت فكرة التقليديين التي كانت ترى أن هدفها هو تغطية النفقات العامة، بل أصبحت أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي.

إن مكونات هذه الإيرادات قد اختلفت مع مرور الزمن فزادت أهمية البعض مثل الضرائب وتقلص دور الأخرى مثل إيرادات الدومين، كما اختفى البعض منها مثل الضرائب على الأشخاص وظهرت أخرى لم تكن موجودة من قبل مثل الضرائب على الأموال التي حلت محل الضرائب السابقة الذكر.

[1]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، 385

المطلب الأول

معايير تقسيم الإيرادات

انطلاقا من تعدد مصادر الإيرادات وتنوعها، وجدت بالمقابل عدة معايير لتبويب وتقسيم الإيرادات العامة. الا ان معيار مصدر الايرادات يكون هو اساس التقسيمات الاخرى.

البند الأول : معيار التكرار الدوري

وهو التقسيم الذي تبناه المفكرون التقليديون والذي يقوم بتقسيم الإيرادات على أساس فكرة تكرار وانتظام المورد. ومنه فالإيرادات صنفان:

الإيرادات العادية التي تعرف بأنها الموارد التي تتميز بالتكرار الدوري وبالانتظام في ميزانيات الهيئات العمومية وهي مثل الضرائب المفروضة على الدخول أو المبيعات.

والإيرادات غير عادية(أو استثنائية). وهي الموارد التي ترد في الميزانية بصفة متقطعة وغير منتظمة. أو يعتمد عليها وقت الضرورة مثل الإيرادات الناتجة عن بيع جزء من ممتلكات الدولة، القروض والوسائل النقدية التي تلجأ إليها الدولة (خاصة البلدان النامية) وقت عجز الموارد العادية على تغطية النفقات.

إن هذا التقسيم كانت له أهمية وقت الدولة الحارسة (وقت الحرص على توازن الميزانية). أما اليوم فقد تضاءلت أهميته[1] بحكم الاعتماد اكثر فاكثر على بعض بنود الايرادات إير العادية. وكأن ما كان استثنائيا بالأمس اصبح عاديا اليوم.

والمشرع الجزائري فصل في كيفية "التفرقة بين الأحكام التشريعية الدائمة (عادية) والأحكام التي لها طابع وقتي(استثنائي) ويقتضي كل حكم مقترح لم تحدد فترة تطبيقه صراحة طابعا دائما"[2].

البند الثاني : معيار سيادة الدولة

هذا المعيار يبوب الإيرادات العامة على أساس مدى استخدام الدولة لسلطتها في الحصول على الإيرادات. وهي قسمان:

---

[1]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 84

[2]- المادة 67 من القانون 84-17

الإيرادات السيادية: وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا وبالإكراه بما لها من حق السيادة على مواطنيها. حيث وردت في بنود الميزانية تحت اسم الإيرادات ذات الطابع الجبائي (الضرائب الرسوم الغرامات).

الإيرادات غير السيادية وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفتها شخصا قانونيا مالكة للثروة وكذلك نتيجة تقديمها للخدمات. وهذه الإيرادات لا تحوي على عنصر الإكراه والإجبار. بل تتحصل عليها الدولة من ممتلكاتها. ومنها : مداخيل أملاك الدولة، مداخيل المساهمات المالية للدولة والحصص المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي والتكاليف(التي تدفع من طرف الأفراد) المدفوعة لقاء الخدمات والأتاوى.

البند الثالث : معيار الإقليمية

يعتمد على هذا التقسيم خاصة للتمييز بين إيرادات الميزانية العامة وإيرادات الميزانيات المحلية (الولاية والبلدية). ومن أمثلة النوع الأول الرسوم الجمركية، ضرائب الدخل، أما أمثلة النوع الثاني الضرائب العقارية على المباني والأراضي الزراعية.

البند الرابع : معيار جهة التحصيل

إن الايرادات وفقت هذا المعيار تقسم الإيرادات حسب الجهة أو الهيئة المكلفة بالتحصيل. ويفيد هذا التقسيم في تحديد مسئولية التحصيل والمتابعة والتنشيط للإيرادات وفق ما جاءت به بنود الميزانية. منها مثلا إيرادات وزارة الداخلية، إيرادات وزارة....، إيرادات المؤسسة ...

البند الخامس : معيار مصدر الإيرادات

ويقسم الآسرات إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة. ويقصد بالإيرادات الأصلية هي ما تحصل عليه الدولة من أملاكها(الدومين) والمشتقة هي ما تحصل عليه من إيرادات عن طريق الاقتطاع من دخول أو ثروة الآخرين.

كما أن هناك معيار آخر وهو الذي يقسم الموارد إلى إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية. والنوع الأول مقسم بدوره إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة.

المطلب الثاني
مصادر الإيرادات العامة

من خلال أنواع التقسيمات المختلفة المذكورة في المطلب السابق يمكن حصر الإيرادات العامة فما يلي مركزين على الإيرادات غير الضريبية حيث خصصنا لهذا النوع الأخيرمطلبا مستقلا لوحده وهذا لأهميته.

البند الأول : إيرادات ممتلكات الدولة

يقصد بممتلكات الدولة (أو ما يعرف بالدومين) الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة ملكية عامة أو خاصة[1]. ومنه تقسم هذه الإيرادات المحصلة من هذا المورد إلى إيرادات الممتلكات العامة وإيرادات الممتلكات الخاصة.

وقد كان يعد أهم مورد للدولة في العصور الوسطى حيث كانت تعبر عن الموارد العادية أما الإيرادات الأخرى فكانت تعتبر غير عادية. ولكن تزايد سلطان الدولة وكثرة مجالات تدخلها في النشاط الاقتصادي سقط هذا التقسيم. وزاد الاعتماد على المصادر الأخرى مع تراجع ما يأتي من هذا المورد (تراجع نسبي أو حقيقي بسبب التخلي عن هذه الممتلكات). وهي مقسمة إلى عدة أصناف منها.

1- إيرادات الممتلكات العامة

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الممتلكات التي لا يجوز بيعها أو تملكها للأفراد[2] التي تحقق منفعة عامة لجميع المواطنين. أي من ممتلكات معدة للاستعمال العام والتي تخضع لأحكام القانون العام. مثل بنايات الإدارات والوزارات، الطرقات، الموانئ، الأنهار.... وإن كان الانتفاع بها لا يتطلب دفع مقابل إلا انه في حالات خاصة [3] قد يجيز المشرع فيها دفع رسوم بغرض الانتفاع بها.

[1]- محمد ابراهيم الوالي، مرجع بيق ذكره، ص 47

[2]- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص 132

[3]- محمد ابراهيم الوالي، مرجع سبق ذكره، ص 47

2- إيرادات الممتلكات الخاصة

هي مجموعة إيرادات تحصل عليها الدولة نظير مساهمتها في أنشطة، يمكن الأفراد القيام بها (أي إيرادات الممتلكات التي تخضع لأحكام القانون الخاص). ولتعددها تقسم إلى:

أ - إيرادات عقارية

وهو مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة من أملاكها العقارية. وكان هذا النوع من أهم الموارد التي كانت تعتمد عليها الدولة في العصور السابقة ويكون أما بالاستغلال المباشر أو التأجير. إلا انه في المالية الحديثة فقد أهميته لتخلي الدولة عنها لصالح الأفراد وهذا لعدة أسباب منها أن الفرد يعتني اكثر بما يملكه فيقوم بتخصيبها وبالتالي يزيد مردودها الأمر الذي سينعكس بالإيجاب على الدخل الوطني ومنه زيادة الإيرادات العامة نتيجة تعاظم الضرائب المفروضة على هذا الدخل.

ب - إيرادات مالية

هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة نتيجة ملكيتها لبعض الأسهم والسندات بالإضافة إلى عائد الأموال المودعة بالبنوك وفوائد القروض الممنوحة للهيئات والمؤسسات.

جـ - إيرادات صناعية وتجارية

وهي الإيرادات التي تتحصل عليها الدولة من جميع المنشآت التي تديرها بنفسها طبقا لقواعد ونظم إدارة المشروعات الخاصة.(مثل تذاكر السكك الحديدية، اشتراكات الهاتف...)

البند الثاني : الـرســـوم

يعرف الرسم بأنه "المبلغ الذي يدفعه المنتفعون إلى الدولة، أو لأية سلطة عامة، لقاء خدمة معينة، ذات نفع عام، تؤديها الدولة أو السلطة العامة لهم"[1] ومنه يعتبر الرسم ثمنا لتلك الخدمة. وكانت هذه الأداة في السابق تعتبر أهم مورد بعد إيرادات الدومين وسبب الاعتماد هذا يعود إلى :

* أن الفرد يدفع للخزينة بنسبة ما تؤديه الدولة له من خدمة ومنفعة.

---

[1]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 389

* أن اللجوء إلى الرسوم لم يكن يشترط إجازة من البرلمان عكس الضرائب التي تشترط ذلك.

* أن الرسم يتضمن المنفعة الخاصة قبل المنفعة العامة عكس الضريبة التي تتضمن المنفعة العامة دون أن تكون مقترنة شروطا بالمنفعة الخاصة حيث الضريبة مقترنة بفكرة التضامن الاجتماعي.

وانطلاقا من التعريف الوارد سابقا نجد أن بعض الضرائب يطلق عليها تسمية الرسوم مثل رسم السيارات الخاصة، الرسوم الجمركية في حين أنها ضرائب حقيقية. أما الرسوم الحقيقية فهي مثل الرسوم القضائية، رسوم الطوابع البريدية[1]. ويجب أن يتعدى مبلغ الرسم نفقة أداء هذه الخدمة وإلا اعتبرت الزيادة ضريبة.

كما انه يمكن استخلاص أهم العناصر التي يقوم عليها الرسم وهي الدفع النقدي، الانتفاع، الإجبار، وهي عناصر تتوفر في الضريبة كما سنرى لاحقا، بالإضافة إلى عنصر الدفع مقابل الانتفاع بخدمة معينة.

1- عنصر الانتفاع

عكس الضرائب فالرسم يكون مقابل انتفاع الفرد بخدمة مقدمة من طرف إحدى مصالح الدولة وهو بذلك يحقق مصلحة شخصية لذاته قبل التفكير في كيف ستنفق الدولة هذه الإيرادات المحصلة (المصلحة العامة) من الرسوم. بل ويعتبرها ثمنا للخدمة المقدمة إليه. وبذلك فالرسم يحقق نفعا خاصا لدافعه إلى جانب نفع العام من جراء مساهمة الرسوم في تغطية النفقات العامة.

2- عنصر الدفع النقدي

مثل ما لاحظناه في موضوع الضرائب، فكذلك الأمر بالنسبة للرسوم التي يجب أن تدفع نقدا باعتبارها الوسيلة الوحيدة اليوم لتقديم قيم الأشياء لذا وجب أن يكون سعره معروف.

إن هذا المبلغ النقدي يكون اقل من التكلفة الحقيقية للخدمة[2]. وفي بعض الأحيان يمكن للرسم أن يفوق التكلفة الحقيقة لهذه الخدمة ويكون الهدف من ذلك ليس تحقيق أرباح أو تعويض التكاليف وإنما يكون الهدف الحد من هذه الخدمات تحقيقا لسياسات مالية معينة.

[1] حسن عواضة،مرجع سبق ذكره، ص400

[2] محمود ابراهيم الوالي، مرجع سبق ذكره، ص 51

3- عنصر الدفع الاختياري

إن الأفراد عكس ما هو عليه الحال في الضرائب، ليسوا مجبرين على دفع الرسوم إلا إذا استفادوا من الخدمات التي تقدمها الهيئات العامة مقابل انتفاعهم بهذه الخدمات. فان ورد عنصر الإجبار فيكون مشروطا بتحقيق منفعة خاصة. وهذا أهم اختلاف بينه وبين الضريبة.

المطلب الثالث

الـــضـــرائـــب

تعرف الضرائب على أنها "مبلغ من المال تفرضه الدولة وتجبيه من المكلفين بصورة جبرية، ونهائية، ودون مقابل، في سبيل تغطية النفقات العمومية أو في سبيل تدخل الدولة، تقتطعه الدولة مباشرة. وهي تتميز بالخصائص التالية أنها تأدية نقدية أو اقتطاع مالي، لها طابع الإجبار والإكراه، تدفع دون مقابل، لها صفة النهائية[1].

وهذا التعريف يبقى ناقصا ما لم يعرف وعاءها[2] والذي يقصد به الشيء الذي تطرح (تفرض) عليه الضريبة بصورة عامة، قد يكون شخصا ، وقد يكون مالا، وقد يكون عملا.

البند الأول : عناصر الضريبة

ان التعريف السابق يشير إلى خمس عناصر ترتكز عليها الضريبة وهي:

1- اقتطاع نقدي ومورد مالي

أي أن الضريبة تنتقل قيمتها من المكلف بها إلى الدولة وهذا في شكل نقدي نقدا وليس عيني. وبذلك تعتبر موردا ماليا عاما. وأصبحت الدول الحديثة تعول عليه كثيرا في تمويل نفقاتها المتعددة. حيث لا يحق لأي كان القيام بهذا التحصيل سوى الدولة أو الهيئات التابعة لها والمخولة قانونا بذلك[3].

2- عنصر الإجبار

يدخل هذا النوع من الإيرادات ضمن تقسيمات الإيرادات التي تعبر عن سيادة الدولة في فرض الضرائب. والمكلف ملزم بتأديتها وليس له أي خيار في أدائها أو عدمه ولا في كيفية الدفع وموعده[4]. ولا يحق ذلك إلا بموجب قانون المالية هو وحده الذي يحدد شكل الضريبة

1- حسن عواضة ،مرجع سبق ذكره، ص 398

2- وردت عدة مصطلحات مرادفة لوعاء الضريبة مثل مطرح الضريبة، موضوع الضريبة

3- المادة 79 من قانون 84-17

4- حسن عواضة ،مرجع سبق ذكره، ص 399

ووعاءها وكيفية حسابها وتسديدها ويكون ذلك بترخيص هيئات معينة بتحصيل مختلف أنواعها[1]. وان كان عنصر الإجبار قائم قانونا نجد كذلك انه بموجب قوانين المالية دون سواها يتم الإعفاء أو التخفيض وهذا لتشجيع بعض المنتجات أو القطاعات.

3- المنفعة

إن الدول الحديثة أصبحت تتدخل في مختلف المجالات اقتصادية أو اجتماعية والتي غالبا ما تكون ذات نفع عام للمجتمع ولكن الموارد الخاصة (الدومين) لا تكفي لسد هذه النفقات لذا لجأت إلى فرض الضرائب والتي هي في تزايد مستمر مع تزايد تدخل الدولة.

ودافع الضريبة لا يحصل على نفع خاص بل يكون هناك انتفاع عام بها على عكس دافع الرسوم الذي يهدف إلى إشباع حاجة خاصة.

4- تؤدى دون مقابل

إن الضريبة وان كانت تؤدي إلى نفع عام إلا انه ليست هناك علاقة بين الضريبة والنفع العام فدفعها لا يستلزم تقديم خدمة مقابل ذلك مباشرة من طرف الدولة.

5- صفة النهائية

إن مبلغ الضريبة بعد دفعه لا يمكن استرداده من طرف دافعها عكس القروض التي تسترد بعد انتهاء مدتها.

البند الثاني : قواعد الضريبة

باعتبار أن الضريبة مورد أساسي من موارد الدولة، وعبئ على الممولين (المكلف بها، دافع الضريبة) وجب مراعاة مجموعة من القواعد وأخذها بعين الاعتبار وقت فرض الضرائب(وضعها آدم سميث) وهي:

1- قاعدة العدالة(المساواة) :

يقصد بالعدالة الضريبية توزيع العبء المالي على كافة أفراد المجتمع أي المساهمة الجماعية في تحمل أعباء الدولة، وذلك كل حسب قدرته النسبية بقدر الإمكان[2]. وهذا ما يعني

---

[1]- المادة 13 من قانون 84-17

[2]- عبد المنعم فوزي ،مرجع سبق ذكره، ص 97،95

أن يكون الأفراد المتمتعون بنفس الدخل متساوون أمام الضريبة. ونظرا لتطور مفهوم الضريبة أصبحت هي في حد ذاتها أداة لتحقيق العدالة (العدالة كركن من أركان الضريبة وكهدف).

2- قاعدة الصراحة (الوضوح واليقين)

يجب أن تكون الضريبة المفروضة على كل فرد مؤكدة ليست تحكيميـة[1]. وهـذا التحديد يجب لا يتخلله غموض. ومن بين الأمور الواجبة التحديد مسبقا ميعاد الدفـع ، طريقـة الدفـع، المبلغ (النسبة أو سعر الضريبة) المطلوب دفعه[2] ووعاء الضريبة.

حتـى لا تكـون الضريبـة مصدرا للتعسـف والمحابـاة يجـب أن يكـون القـانون المحـدد للضريبة سهل الفهم غير قابل للتأويل. والهدف من وضـع هـذه القـاعدة تعريـف الممـول بحجم الضريبة ومعدلها.

3- قاعدة الملائمة في الدفع(أو في التحصيل)

يجب أن تكون طريقة الدفع ملائمة والظروف الشخصية للممول بالخصوص في الأمـور التالية: معيار التحصيل، طريقة التحصيل وإجراءات التحصيل. وكذلك يجب أن تجبى في أوقـات مناسبة له. وهذا باختيار الأساليب التي لا يتضرر منها الممـول سـاعة الدفـع (فـلا يجـب إجبـار المزارع بدفع الضريبة إلا بعد جني المحصول)

4- قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية

انه لتحصيل الضريبة تخرج مبالغ من الخزينة تعد بنفقات التحصيل مثل أجور القـائمين على جبايتها(الجباة) فهذه القاعدة تقضي بتقليص هذه النفقات إلى أدنى الحدود الممكنـة وهـذا بهدف تعظيم الإيرادات وهذه القاعدة ما هي إلا مراعاة لمعيار كفـاءة الضريبـة. حيـث إذا زادت النفقات الجبائية عن الإيرادات سوف يتحملها دافع الضريبة بالإضافة إلى التقليل مـن إيـرادات الخزينة.

رغم أنها وضعت وقت آدم سميث ومن طرفه إلا أنه مازال يـأخذ بهـا إلا حـد مـا. وهـذا رغم ما عرفته هذه الأداة من تطور ورغم النقاش حول صلاحية البعض منها وتنقيحها[3].

[1]- عبد المنعم فوزي،مرجع سبق ذكره، ص 95

[2]- عبد المجيد قدي،مرجع سبق ذكره، ص 9

[3]- عبد المنعم فوزي، ،مرجع سبق ذكره ص 10

البند الثالث : تقسيمات وأنواع الضرائب

نتيجة تعدد وتنوع الضرائب وجدت عدة تقسيمات منها على الخصوص ما ياي:

1- معيار تحمل العبء الضريبي

وفق هذا المعيار تكون الضرائب قسمان :

أ- الضرائب المباشرة

هي تلك الضريبة التي يتحمل عبئها في النهاية من يقوم بتوريدها للخزانة العامة. حيث وصفها البعض على أنها تلك الضرائب التي تفرض على عناصر تتمتع نسبيا بالدوام والاستقرار(رأس المال، العمل) وهي تقسم إلى ثلاث أنواع رئيسية: هي ضريبة الدخل[1]، ضريبة راس المال وضرائب على الزيادة في راس المال أو الدخل. مثل ضريبة الدخل، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية والضريبة العقارية.

ب- ضرائب غير مباشرة

هي التي يستطيع من يقوم بتوريدها للخزانة نقل عبئها إلى غيره فيكون بمثابة الوسيط. وهي التي تفرض على وقائع ليست لها صفة الثبات مثل الاستيراد والتصدير والإنتاج والاستهلاك. مثل الرسوم الجمركية، ضريبة الإنتاج، ضريبة الاستهلاك.
ويمكن تقسيم هذه الضرائب إلى ضرائب استهلاك (تعرف لاحقا) وضرائب تداول. وهذه الأخيرة تفرض على التصرفات أو على التداول القانوني للأموال[2](مثل رسوم التسجيل)

2- معيار المادة الخاضعة للضريبة

وهي تتمثل في ضرائب على الرؤوس وضرائب على الأموال. حيث كانت تفرض الأولى على الأشخاص أنفسهم داخل الدولة، أو على طبقة معينة (ضريبة الطبقات) وكانت تتجه إلى الارتفاع كلما ارتفع مستوى الشخص. إلا ان التطور الاجتماعي وتغير مفهوم الضريبة نفسها انصب الاهتمام على ما يملكه الفرد من مال وليس عليه شخصيا. ومنه تلاشت مع ظهور الضرائب على الأموال التي تعتبر كمرحلة ثانية في مراحل تطور الضرائب. وفي هذا النوع تفرض الضريبة على ما يملكه الفرد من أموال مثل راس المال أو الدخل، أخذت في ذلك أشكالا عديدة من حيث تحديد الوعاء الخاضع للضريبة والواقعة المنشأة لها.

1- يعني الدخل هنا كل قوة شرائية نقدية تتدفق بصفة دورية خلال فترة زمنية معينة من مصدر قابل للبقاء.

2- عبد المنعم فوزي،مرجع سبق ذكره، ص 114

3- معيار الواقعة المنشأة للضريبة

ويقصد بها أن الالتزام بالضريبة ينشأ بمجرد توافر تلك الظروف الموضوعية والشخصية التي تؤدي إلى ظهور الالتزام بالضريبة. ومنه تكون الواقعة المنشأة للضريبة باعتبارها تنصب على الثورة كما يلي:

أ- واقعة تملك راس المال

بالوراثة يتملك الوارث قدرا من المال عن مورثه. فينشأ من واقعة التملك هذه ضريبة التركات، كما قد يحدث أن يزيد راس المال نتيجة لتغير محيط المؤسسة(الشوارع مثلا) فتزيد الضريبة العقارية التي تقع في منطق التحسين، وهذه الزيادة تجبى عليها الضريبة.

ب- واقعة الإنتاج

إن إجراء تحويل على المادة الخام -بالتصنيع- وإخراجها في شكل سلعة تامة الصنع ينشأ عنها التزام بدفع الضريبة على كمية الإنتاج قبل خروجها من المصنع، ويراعى في هذه الضريبة أن تفرض على الإنتاج المركز في عدد محدود من الوحدات الإنتاجية، حتى يسهل تحديد كمية النتاج التي تبنى عليها الضريبة من جانب الدولة.

جـ- واقعة الاستهلاك

ينشأ الالتزام بدفع هذه الضريبة بمجرد شراء السلعة، ويراعى في هذه الضريبة أنها تفرض على السلعة التي يصعب السيطرة على تحديد إنتاجها لكثرة عدد المنتجين.
كما قد ينشأ الالتزام بدفع هذه الضريبة بمجرد استعمال السلعة، أو الاستفادة منها، ومثال على ذلك السيارة فلا تفرض عليها رسوم إلا بعد تركيب لوحات ترقيمها واستخراج رخصة السير.

د- واقعة تحقيق الدخل

ينشأ الالتزام بدفع الضريبة بمجرد تحقق الدخل ومعروف أن مصدر الدخل لأي فرد يأتي عن طريق سلعة ينتجها أو خدمة يقدمها، وبذلك تكون المصادر الأساسية للدخل هي: العمل أو راس المال أو كلاهما معا.
ويتميز الدخل بصفة الدورية خلال فترة زمنية معينة، واصطلح على أنها سنة وان يكون له طابع الدوام النسبي فلا يعتبر دخلا من وجهة بعض التشريعات ما يكون عارضا كالجوائز مثلا.

ويجب التفرقة بين الدخل الإجمالي والدخل الصافي، فالدخل الإجمالي هو القيمة الإجمالية لمجموع ما يحصل عليه الشخص، أما الدخل الصافي فهو الدخل الإجمالي منقوصا

منه كافة المصروفات اللازمة لمزاولة النشاط أو للحصول على هذا الدخل. ويتجه الأسلوب الضريبي إلى تحديد وعاء الضريبة بصافي الدخل وليس بإجمالي الدخل.

4- معيار تحديد وعاء الضريبة

ويقصد به المصدر الذي تفرض عليه الضريبة

أ- ضريبة واحدة:

ويقصد بنظام الضريبة الواحدة أن يقتصر الأمر على فرض ضريبة واحدة فقط. لذا يتوجب الأمر معرفة الدخل الإجمالي للمكلف، ومنه فرض الضريبة على هذا الدخل، وقد تفرض ضريبة رئيسية وإلى جوارها ضرائب أخرى قليلة الأهمية[1].

ب- ضريبة متعددة

في هذه الحالة يجب التمييز بين فروع الدخل بحسب نوع كل فرع وأهميته[2] ومنه تفرض ضرائب متعددة على المكلف بدفعها تتماشى ومختلف الدخول التي يتحصل عليها.

5- معيار سعر الضريبة

وهذا المعيار أساسه سعر الضريبة ومنه فهي صنفان ضريبة نسبية وضريبة تصاعدية.

أ- ضريبة نسبية

يقصد بالضريبة النسبية تحديد نسبة مئوية من الوعاء الضريبي تقتطع لذمة الدولة أيا كان حجم هذا الوعاء، وتعتبر الضريبة النسبية اقل تحقيقا للعدالة.

---

[1]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 110

[2]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 437

المبحث الثالث
طبيعة بيانات الميزانية العامة للدولة

إن نوع البيانات التي تقدم للبرلمان والتي تتضمنها الميزانية العامة تكون مبوبة وفق تصنيفين مختلفين (شكلين من الوثائق) :

1- بيانات مجمعة تجميعا كليا وتكون ذات أهمية خاصة لوزارة المالية والبنك المركزي[1] وهيئات التخطيط ...التي تعتمد على المجمعات الاقتصادية الكبرى (مجمل موارد الدولة، الضرائب، حجم لنفقات العامة،...). وهذا لغرض قياس الأثر الاقتصادي للميزانية على المجمعات الاقتصادية الأخرى أو مدى فعالية السياسة المالية المتبعة. وهذه البيانات اغلبها يظهر بقانون المالية السنوي في شكل ملاحق هي الملحق "أ" و"ب" و"ج" التي توضح على التوالي موارد الميزانية ، نفقات التسيير حسب الدوائر الوزارية، نفقات التجهيز(مبوبة حسب القطاعات الاقتصادية)(يمكن الرجوع إلى الملحق 1، 2، 3 على التولي ص).

2- وبيانات أخرى تتناول الجزئيات أو التفاصيل (مثل النفقات الخاصة بكل هيئة حكومية من أجور وإعانات ومنح عائلية... بالإضافة إلى تفصيل كل نوع منها إلى جزيئاتها) وهذه البيانات ذات أهمية عظمى بالنسبة لمديري الدوائر حيث تساعدهم في تنفيذ بنود الميزانية كما تساعد هيئات الرقابة على أداء مهامها ومتابعة المصالح في تنفيذ هذه البنود. لذا يجب أن تكون هذه البيانات مفصلة تفصيلا دقيقا للتمكن من القيام بهذا الغرض سواء من طرف المصالح المالية التابعة للوزارات المنفقة أو مصالح وزارة المالية(لمراقبين الماليين، مفتشي الضرائب...) أو مجلس المحاسبة أو المجلس الشعبي الوطني.

1- حميدات محمود، مرجع ذكر سابقا، ص 46

المطلب الأول
جـداول الـمـيزانـية الـعامـة

إن أول نظرة للميزانية العامة في الجزائر نجد أنها تتشكل من جانبين جانب النفقات العامة وجانب الإيرادات العامة والنفقات بدورها مصنفة إلى قسمين أساسين هما نفقات التسيير ونفقات الاستثمار[1] ومنه فهي تقدم في شكل جدولين أساسيين الأول يعرف بميزانية التسيير وهو معنون بالجدول "ب" والثاني يعرف بميزانية التجهيز أو الجدول "ج». اما جانب الإيرادات فيبين مصادر تمويل هذه النفقات وهي ممثلة بالجدول "أ".

كما يمكن أن تضاف إلى جداول هذه الميزانيات (الجداول) بعض الجداول الأخرى التي تحدد مجالات الإنفاق الأخرى وهي ممثلة في:

* الجدول "د" الذي يوضح التوزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة حسب القطاعات وهو يتماشى والجدول "ج". حيث تمثل رخص التمويل الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة. وتبقى صالحة دون تحديد لمدتها حتى يتم إلغاءها[2].

* الجدول "هـ" الذي يحدد مبالغ الإعانات المقدمة لبعض المناطق وكذا تدعيم الأسعار.

* "جدول خاص" ويحدد مبالغ الرسوم شبه الجبائية التي تعود لفائدة الأشخاص الاعتبارية غير الدولة[3] والبلديات والولايات

---

[1]- المادة 20 من قانون 84-17

[2]- المادة 06 من قانون 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بالمحاسبة العامة

[3]- المادة 15 من القانون 84-17 (مثل مؤسسة الميناء ، الضمان الاجتماعي....

المطلب الثاني

موارد الميزانية في الجزائر

إن موارد الميزانية في الجزائر تتشخص في البيانات الجدول "أ" الذي يرد تحت تسمية "الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة" وهي تقسم إلى قسمين رئيسيين كما موضح في الجدول رقم 05):

القسم الأول خاص بالموارد العادية وهي ثلاث أنواع الإيرادات الجبائية متمثلة في الضرائب المباشرة، الضرائب غير المباشرة، الرسوم المختلفة على رقم الأعمال وحاصل التسجيل والطابع بالإضافة إلى حاصل الجمارك. والإيرادات العادية مثل دخل أملاك الدولة(الدومين) والنوع الثالث منها يتمثل في الإيرادات الاستثنائية.

القسم الثاني من الموارد فهو الجباية البترولية بالإضافة إلى مورد آخر هو القروض التي تلجأ إليها الدولة والتي لا تظهر في الجدول "أ" باعتبارها ليست إيرادا والذي يقيد في الحسابات الخاصة للخزينة بحكم أن هذه المبالغ يجب أن تسترد في وقت ما[1].

[1]- يمكن الرجوع في ذلك لموضوع حسابات القروض ص 77

الجدول: رقم 05

جدول نموذجي لجانب الموارد

الجدول "أ" للسنة .....

(الوحدة: ....دج)

البيان	المنجز سنة ن-1	المقدر سنة ن	المتوقع سنة ن+1
1- الموارد العادية			
1-1 الإيرادات الجبائية	....	....	....
• حاصل الضرائب المباشرة	....	....	....
• حاصل التسجيل والطابع	....	....	....
• حاصل الرسوم المختلفة على الأعمال	....	....	....
• حاصل الضرائب غير المباشرة	....	....	....
• حاصل الجمارك	....	....	....
	....	....	....
المجموع الفرعي (1)	....	....	....
1-2 الإيرادات العادية			
• حاصل دخل الأملاك الوطنية	....	....	....
• الحواصل المختلفة للميزانية	....	....	....
المجموع الفرعي (2)	....	....	....
1-3 الإيرادات الاستثنائية			
• إيرادات استثنائية	....	....	....
المجموع الفرعي (3)	....	....	....
مجموع الموارد العادية (1+2+3)	....	....	....
2- الجباية البترولية	....	....	....
المجموع العام للإيرادات	....	....	....

المرجع: مشروع قانون المالية لسنة 1998 المقدم المجلس الشعبي الوطني

ترمز ن للسنة الحالية التي تجرى فيها التقديرات للسنة المقبلة (ن+1) وذلك بالاعتماد على بيانات الكل من السنة الحالة وبيانات السنة المنصرمة (الحساب الختامي) (السنة ن-1) التي من المفروض تكون مرصدة.

المطلب الثالث
تقسيم النفقات العامة وفق جداول قانون المالية

إن تقسيم النفقات العامة في الجزائر يخضع لجملة من المعايير السابقة الذكر، حيث أول تصنيف هو وفق طبيعة النفقة. حيث تقسم إلى نفقات تسيير (نفقات جارية) ونفقات استثمار، واللذان يعرفان بميزانية التسيير وميزانية التجهيز على التوالي.

إلا أن كلمة "ميزانية" التي وردت في هذه التسميات لا تحمل من المعنى إلا الاسم، لان مصطلح الميزانية هي جدول أو بيان من جانبين (جانب الاستخدامات وجانب الموارد). بينما ميزانية التسيير أو التجهيز فتتألف من جانب واحد فقط هو الإنفاق دون مصادر تمويله. والعبرة في ذلك تكمن لو خصص لكل واحدة منها ما يقابلها من موارد لكان ذلك مساسا بمبدأ عدم تخصيص الإيرادات.

أما التقسيم الثاني بعد الأول فيقسم النفقات العامة وفق معيار اختلاف وحدات الجهاز الإداري بالنسبة لنفقات التسيير التي تعبر عن كافة النفقات اللازمة لتغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية[1] تسييرا عاديا وطبيعيا للإدارات المركزية. حيث يتم تخصيص النفقات حسب الدوائر الوزارية[2] والهيئات العمومية المركزية.

والجدول الموالي (جدول رقم 06) يعطي فكرة عن تقسيم النفقات حسب كل دائرة وزارية. وهو جدول توضيحي فقط لما يعرف بميزانية التسيير أو ما يطلق عليه بالجدول "ب".

حيث يبين حجم النفقات المنجزة خلال السنة السابقة (وهي بيانات فعلية السنة ن-1) بالاضافة إلى حجم الاعتمادات التي استفادت منها الهيئات خلال السنة الحالية وفق قانون المالية الابتدائي أو التكميلي (السنة ن) والتي مازالت قيد التنفيذ بالإضافة إلى حجم الاعتمادات المقترح للسنة المقبلة.(السنة ن+1)

1- المادة 05 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية

2- المادة 20 من قانون 84-17 "توضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار.

الجدول رقم : 06

الجـدول "ب"

توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة ..... حسب كل دائر وزارية

الوحدة: ....دج

الوزارات	المنجز خلال السنة ن-1	المتوقع للسنة ن	الاعتمادات المقدرة للسنة ن+1
رئاسة الجمهورية			
رئاسة الحكومة			
الدفاع الوطني			
الشؤون الخارجية			
الداخلية والجماعات المحلية			
العدل			
المالية			
الصناعة وإعادة الجدولة			
الطاقة والمناجم			
المجاهدين			
الاتصال والثقافة			
التربية الوطنية			
التعليم والبحث العلمي			
الفلاحة والصيد البحري			
التجهيز والتهيئة العمرانية			
السكن			
الصحة والسكان			
الشباب والرياضة			
العمل والحماية الاجتماعية والتكوين المهني			
الشؤون الدينة			
البريد والمواصلات			
النقل			
التجارة			
المؤسسات الصغير والمتوسطة			
السياحة والصناعة التقليدية			
التضامن الوطني والعائلة			
المكلف بالعلاقات مع البرلمان			
المجموع الفرعي			
التكاليف المشتركة			
المجموع العام			

المرجع: مشروع قانون المالية لسنة 1998

إن المبالغ التي تظهر في هذه الجداول هي إجمالية. الهدف منها معرفة المبالغ المخصصة لكل دائرة وزارية على حده. بينما النفقات المشتركة بين جميع هذه الهيئات فخصص لها بند خاص بها يعرف بالأعباء المشتركة. وهي التكاليف التي "لا يمكن أن يحدد توزيعها"[1].

ثم تقسم هذه الاعتمادات الخاصة بكل دائرة وزارية إلى نفقات تتماشى إلى حد ما والهيكل التنظيمي لهذه الوزارات أو ما يعرف بالتقسيم حسب هيئات كل وزارة. حيث يتم الفصل بين نفقات الإدارة المركزية ونفقات المصالح اللامركزية التي بدورها تفصل وفق هذه المصالح كما موضح في الجدول التالي(اخذت وزارة المالية كنموذج)

الجدول رقم 07

جدول تقسيم نفقات التسيير "وزارة المالية" حسب الهيئات التابعة لها

الوحدة : . . .دج

الهيئة	الاعتمادات المخصصة للسنة الحالية ن	الاعتمادات المقترحة للسنة المقبلة ن+1
الإدارة المركزية		
المصالح اللامركزية		
• المديرية العامة للمحاسبة		
• المديرية العامة للجمارك		
• المديرية العامة للضرائب		
• المديرية العامة للأملاك الوطنية		
• المديرية العامة للميزانية		
• المفتشية العامة للمالية		
المجموع العام		

المرجع: مشروع قانون المالية لسنة 1998

[1]- المادة 21 من قانون 84-17

أما النفقات الاستثمارية[1] والمعروفة بميزانية التجهيز أو الجدول "ج" فيأخذ بتقسيم النفقات وفق القطاعات المستفيدة من هذه التخصيصات. وهي تشبه إلى حد ما التقسيم الوظيفي الذي ذكر سابقا.

والبيانات الواردة في هذا الجدول تمثل الحجم السنوي للنفقات الاستثمارية المبرمجة بالمخطط، بالإضافة إلى العمليات التي تقوم بها الدولة بالرأسمال والمتمثلة في الإعانات، ما ينفق على التطهير المالي المؤسسات ... وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم 08

جدول توضيحي لنفقات التجهيز

الجدول "ج"

الوحدة: .... دج

القطاعات	المنجز سنة ن-1	المقدر سنة ن	المتوقع للسنة ن+1
قطاع المحروقات	....	....	....
الصناعة المصنعة	....	....	....
المناجم والطاقة	....	....	....
قطاع.......	....	....	....
قطاع	....	....	....
المجموع الفرعي للاستثمارات	....	....	....
إعانات .... نفقات بالرأسمال تخصيصات صندوق تطهير المؤسسات تخفيض الفوائد الاحتياطات المخصصة للنفقات غير المتوقعة	....	....	....
المجموع الفرعي للعمليات برأسمال			
المجموع العام			

المرجع: مشروع قانون المالية لسنة 1998

[1]- المادة 06 من قانون 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية "تسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمارات بالراسمال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع"

المطلب الرابع

تفصيل البيانات وخط الميزانية

إن "خط الميزانية[1] هي إجازة تعطى لمجموعة من المصالح لإجراء نوع معين من العمليات (أو النشاط) في حدود مبلغ معين ووفق قواعد محددة[2]". ومن ذلك فخط الميزانية يجب أن يتميز بالعناصر الثلاث التالية وهي وجوب تحديد المصلحة التي استفادت من الترخيص والإجازة، مبلغ الاعتماد الذي لا يجب تجاوزه وأخيرا موضوع العملية (النشاط).

ومنه فالتقسيمات السابقة لا تتماشى ومفهوم خط الميزانية، ولا مع ما جاء في قواعد الميزانية بالخصوص قاعدة وضوح الميزانية. حيث يجب عرض أرقام الميزانية العامة بصورة واضحة ومفصلة[3]، بالإضافة إلى ضرورة تخصيص الاعتمادات حسب كل وجه من اوجه الإنفاق[4]، حيث هذه التقسيمات لا تفي بهذه العناصر، الأمر الذي يترك مجالا واسعا للمتصرف في تنفيذها ويقلص من صلاحية القائم بمراقبتها كونها مبالغ مبهمة.

بالإضافة إلى أن التقسيم وفق الدوائر الوزارية قد يربك تنفيذ الميزانية في حالة إعادة هيكلة هذه الدوائر الوزارية. فعلى سبيل المثال كان عددها سنة 1976 22 هيئة وزارية بينما في سنة 1998 بلغ عددها 27 إدارة مركزية. فإن كانت مفصلة تفصيلا يتماشى والمصالح المنفذة لها وحدث تقليص في عدد الهيئات تضاف اعتمادات المصالح التي كانت تابعة للوزارة "المقلصة" إلى الوزارات التي أصبحت تشرف عليها وفق التقسيم الجديد (مثال وزارة التخطيط سابقا التي أدمجت مع مصالح رئاسة الحكومة حاليا) والعكس في حالة زيادة عدد الوزارات.

لذا وجد تقسيم أخر يتماشى وعناصر خط الميزانية (المصلحة، المبلغ، موضوع أو النشاط بالتفصيل). فيمكن اعتماد هذا التقسيم انطلاقا من مخصصات كل وزارة وذلك بتبيان ما خصص للأجور أو لشراء أدوات تسيير المصالح بعد تعيين المصلحة التي ستقوم بالعملية لذا يجب تقسيم الوزارات إلى الهيئات الإدارية التابعة لها (وهو المعتمد وقت تقديم البيانات للمجلس الشعبي)

---

[1]- La Ligne Budgetaire

[2]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit, P41

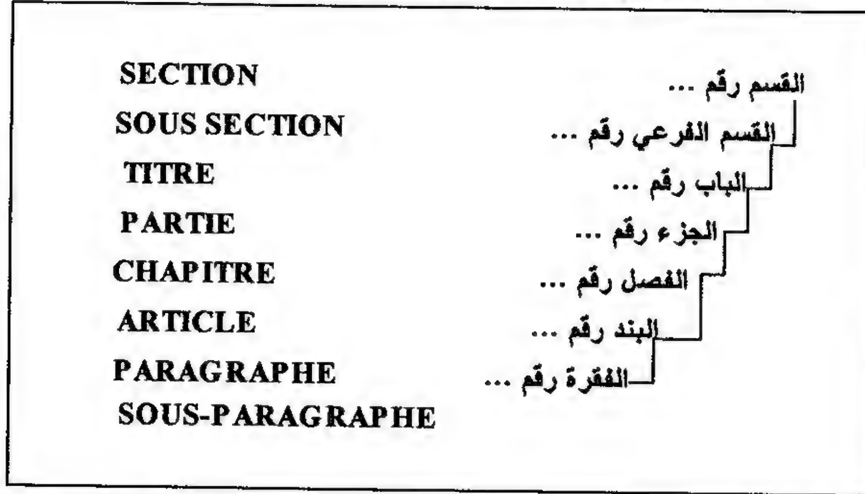
[3]- يمكن الرجوع في ذلك لموضوع وضوح الميزانية، علانية الميزانية ، ص 42، 44 على التوالي

[4]- يمكن الرجوع في ذلك إلى قاعدة تخصيص الإعتمادات ص 40

إن هذا التقسيم جد هام حيث يفصل النفقات إلى جزيئاتها الصغيرة من جهة ويربطها بالمصالح التي ستقوم بتنفيذها من جهة ثانية وهذه العملية جد هامة وهذا وفق المخطط التالي:

الشكل رقم 01

مخطط هرمي يبين كيفية تبويب النفقات في الجزائر



المرجع : من إعداد الطالب ومستخلص من مشاريع ميزانيات التسيير لمختلف الوزارات

إن التبويب الأول يربط النفقات العامة بالإدارات والمصالح التي ستقوم بالعملية وهذا بهدف تحديد المسئولية. فتقسم نفقات كل دائرة وزارية إلى أقسام "SECTION" إدارية ممثلة في الهيئات التابعة لكل وزارة (مثل الإدارة المركزية والمديريات العامة) التي بدورها تجزأ إلى مصالح إدارية فرعية تعرف بالأقسام الفرعية "SOUS -SECTION" (مثل المصالح المركزية، المصالح اللامركزية....).

أما التبويب الثاني والذي يلي التبويب الأول ويكمله، فيقسم نفقات ما خصص لكل قسم من هذه الأقسام (أو فروعها) ، وذلك حسب طبيعة النفقة وهذا إلى أبواب (أو عناوين) " TITRE" مثل "وسائل المصالح". وهذه الأبواب التي بدورها تفصل أجزاء " PARTIE" مثل نفقات المستخدمين التي بدورها تفصل إلى فصول " CHAPITRE" مثل الأجور والرواتب وفي بعض الأحيان إن اقتضى الأمر فيتم تفصيل هذه الفصول إلى جزيئاتها إلى مواد "ARTICLE " ثم إلى فقرات.

الجدول رقم 09

جدول توضيحي

لميزانية التسيير لوزارة المالية حسب طبيعة النفقات الوحدة: ....دج

رقم الفقرة	البيـــــان	البيانات الفعلية للسنة ن-1	الاعتمادات السنة الحالية ن	الاعتمادات المتوقعة للسنة ن+1
	القسم I			
	الإدارة المركزية			
	القسم الفرعي I			
	المصالح المركزية			
	الباب الثالث			
	وسائل المصالح			
	الجزء الأول			
	المستخدمين – الأجور والرواتب			
31-01	الفصل الأول * الإدارة المركزية -أجور ورواتب			
31-02	الفصل الثاني * الإدارة المركزية-تعويضات ومنح			
31-03	الفصل الثالث * المستخدمين المؤتين الأجور ولواحقها			
	مجموع الجزء الأول			
	الجزء الثاني			
	مستخدمين – المنح وتعويضات			
32-01	الفصل الأول * الإدارة المركزية -ريع حودث العمل			
32-02	الفصل الثاني * الإدارة المركزية- تعويضات			
	مجموع الجزء الثاني			
	القسم II			
	المديرية العامة للمحاسبة			
	.... *إلى أخره*			

المرجع: مشروع ميزانية التسيير لوزارة المالية المرفق لمشروع قانون المالية لسنة 1998

وحتى تكون بيانات الميزانية أكثر دقة تدون وتربط كل نفقة برقم خاص. فمثـلا 02-31 الذي ورد في "رقـم الـفـقـرة" يمثل منه "3" رقم الباب (وسائل المصالح) و"1" يمثـل رقـم الجـزء (المستخدمين-الاجور والرواتب)أما رقم 02 فيمثل رقم الفصـل (تعويضـات ومنـح). وان هـذا الـترقيم هو عام بين كل الهيئات ويخدم المحاسبة العمومية بشكل خاص ومن يتعامل بها.

الفصل الرابع

إعداد واعتماد الميزانية العامة

المبحث الأول : إعداد الميزانية العامة

المبحث الثاني : اعتماد وإقرار الميزانية

الفصل الرابع
إعداد واعتماد الميزانية العامة للدولة

إن الميزانية العامة للدولة تمر بأربعة مراحل أساسية تشكل في مجملها حلقة مترابطة يطلق عليها اسم دورة الميزانية. تبدأ هذه الدورة بمرحلة التحضير والإعداد ثم الاعتماد أو الإجازة تليهما مرحلة تنفيذ الميزانية ثم أخيرا مرحلة الرقابة.

إن دورة الميزانية هذه تجسد تكامل جهود ومهام أجهزة الدولة من حكومة وبرلمان وإدارات مركزية ومجلس المحاسبة وهذا من اجل الوصول إلى هدف واحد مشترك متمثل في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي وضعت من أجلها هذه الميزانية.

ولكل مرحلة من هذه الدورة ما يميزها عن غيرها من المراحل الأخرى. إلا أن مرحلة إعداد الميزانية وكذا مرحلة اعتمادها يعدان من ابرز مراحل هذه الدورة وهذا إذا تقيدنا بتعريف الميزانية على أنها تقدير وإجازة أي إعداد واعتماد. خاصة وانهما يطغى عليهما الطابع السياسي[1] وكيفية ترجمته إلى واقع اقتصادي. الأمر الذي جعلنا نتقيد بدراستهما فقط تاركين معالجة المرحلتين المتبقين لدراسات وبحوث إخرى.

فمرحلة الإعداد ما هي إلا ترجمة رقمية ومالية للأهداف السياسية التي تسعى الحكومة الوصول إليها أما المرحلة الثانية فهي تترجم مدى توافق النظرة السياسية بين السلطات التنفيذية والسلطات التشريعية.

فما هو مضمون وغاية كل مرحلة وما هي المؤسسات أو السلطات المكلفة بكل خطوة من هذه الخطوات.

---

[1]- DUVERGER (Maurice) ,1965, op. Cit., p. 251

المبحث الأول
إعداد الميزانية العامة

تعد هذه المرحلة من اثقل مراحل دورة الميزانية والتي تتضمن مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، وتعرف بالمرحلة الإدارية لتغلب الطابع الإداري عليها. كما أن هذه المرحلة تعتبر جد حيوية في حياة الدولة، ففي إعدادها وضع وتسطير ولبرنامج الحكومة وفي تنفيذها تنفيذ لهذا البرنامج[1]. وبالتالي فهي مرحلة ترجمة الاختيارات السياسية إلى اختيارات اقتصادية واجتماعية عن طريق تحديد وتقدير للنفقات العامة وما يلزمها من إيرادات. ولا يتم ذلك إلا بوضع بيان يتضمن النفقات والموارد العامة عن فترة مقبلة وبصورة مفصلة مع الالتزام بالدقة إلى ابعد الحدود باستعمال كافة المهارات البشرية والوسائل المادية والتقنية الممكنة لتفادي اكبر قدر ممكن من الفروقات الناجمة عن التقدير حتى يكون لهذه المرحلة مدلولا، خاصة وأنها تعد أساس المراحل القادمة حيث أن أي اختلال بها ستنجر عنه آثار سلبية تؤثر على بقية المراحل من جهة ومن جهة أخرى سيؤثر سلبا على مصداقية الحكومة.

إلا أن نقص التشريع في هذا الميدان بالمقارنة مع دول أخرى أدى بالمصالح المختصة بإعداد الميزانية، وهذا في مختلف المستويات، إلى الاعتماد على النصوص والتعليمات الداخلية. وهذا النقص وان كان يعد بالنسبة للبعض أمر ثانوي إلا أن البعض يعتبرها أساسية في تنظيم مراحل إنجاز هذه الوثيقة.

---

[1]- DUVERGER (Maurice) ,1965, op. Cit., p. 251

المطلب الأول
السلطة المختصة في إعداد الميزانية

إن عملية إعداد الميزانية العامة في كافة الدول، تتم من طرف السلطات التنفيذية. إلا أن المشرع الجزائري قد منحها كذلك إلى السلطات التشريعية[1]. إلا انه في الحياة العملية تنفرد بها السلطات التنفيذية لوحدها، كونها على إطلاع اكثر في شؤون الجباية والإنفاق. ومنه فهي تنفرد بعملية تقدير النفقات والإيرادات، وتبقى سلطة البرلمان منحصرة خاصة في مناقشتها وإجازتها وليس في تقديرها.

وهناك نقطة يجب الوقوف عليها هي أن قانون 2 جانفي 1959، كان ينص صراحة[2] على اختصاص الحكومة في هذا الميدان حيث "يقوم وزير المالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشروع قانون المالية " وهذا ما لم نجد له أثرا في التشريعات[3] التي سبقت المرسوم[4] 95-54 الذي ملأ الفراغ القانوني بإلقاء هذه المهمة على عاتق وزير المالية حيث "يقترح وزير المالية ... في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها ... عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية ويتولى تطبيقها" ...كما خول له تطبيق التدابير والأعمال المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة...".

إذا سلمنا بان الميزانية عملا إداريا في تقديرها وقانونيا في إجازتها فالحكومة ستكون هي المسئولة عن تحضيرها. ومن الأسباب[5] التي تدعم اختصاص الحكومة في هذا الشأن ما يلي:

* إن الموازنة كما ذكرنا سابقا هي برنامج عمل الحكومة وإعداد هذه البرامج هو إعداد لسياسة الدولة التي هي من اختصاص الحكومات.

1- المادة 119 من دستور 1996 " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق البادرة بالقوانين على السواء.

2- المادة 37 من المرسوم 59-02.

« SOUS L'AUTORITE DU PREMIER MINISTRE, LE MINISTRE DES FINANCES PREPARE LES PROJETS DE LOIS DE FINANCES QUI SONT ARRETES EN CONSEIL DES MINISTRE »

3- TLEMCENI (Sid Ahmed), La Preparation du Budget de Fonctionnement de l'Etat, Memoire de 3° Cycle Professionnel, I.E.D.F, 1993,P 7

4- المرسوم التنفيذي 95-54 المحدد لصلاحيات وزير المالية المؤرخ في 15-02-1995

5- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 112،113

* إن من يسهر على تنفيذ هذه البرامج يجب أن يتولى أيضا إعدادها، حتى يكون مسئولا عنها. وإلا فكيف يمكن تحديد المسئولية وقت إعدادها من قبل هيئات أخرى التي يمكن أن تكون قد بالغت في تقدير النفقات أو أجحفت في التقدير الإيرادات.

* إن تدخل الدولة تقريبا في كافة مجالات النشاط الاقتصادي جعل عملية التقدير بالشيء العسير. لذا يجب على هذه الهيئة المعدة للميزانية أن تكون لها الطاقات المادية والبشرية اللازمة والمعلومات والبيانات الكافية لإتمام هذه العملية في أسرع وقت وبدقة اكثر وهذه الأمور لا يمكن توافرها إلا عند الحكومة حيث لها من الأجهزة والمؤسسات ما يسمح بذلك.

* باعتبار السلطة التنفيذية هي المسئولة عن تسيير المرافق العامة، فتكون اقدر من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات. وعلى دراية بالإيرادات المتوقع تحصيلها.

* إن وجود هيئة أخري بالإضافة إلى الحكومة تتولى هذه العملية، سينجر عنه الإخلال بانسجام أجزاء الميزانية، أو قد يؤدي إلى تضارب المصالح بين الهيئتين، مما قد تطول فترة الإعداد.

إذن عملية تحضير الميزانية تقوم بها الحكومة ومن ثمة جميع الوزارات المشكلة لها ولكن مشاركتها تكون بدرجات متفاوتة. حيث تنفرد بالصدارة كل من وزارة المالية وهيئة التخطيط. فان كان من الناحية النظرية يرجع تحضير الميزانية لوزارة المالية إلا انه في الواقع لا تتكلف سوى بميزانية التسيير حيث ميزانية التجهيز تعد من طرف هيئة التخطيط[1] .

فبالنسبة لميزانية التسيير يكون العمل متمركزا في وزارة المالية أين تجمع مختلف ميزانيات الوزارات الأخرى، لأنها هي المكلفة بالسهر على مدى تطبيق السياسة المالية للدولة إضافة إلى كونها الوزارة الوحيدة ذات الإيراد. لان كافة المصالح المختصة في تحصيل الإيرادات تابعة لها، حيث من بين المديريات التابعة لها نجد:

* المديرية العامة للخزينة
* المديرية العامة للضرائب
* المديرية العامة لأملاك الدولة
* المديرية العامة للجمارك.

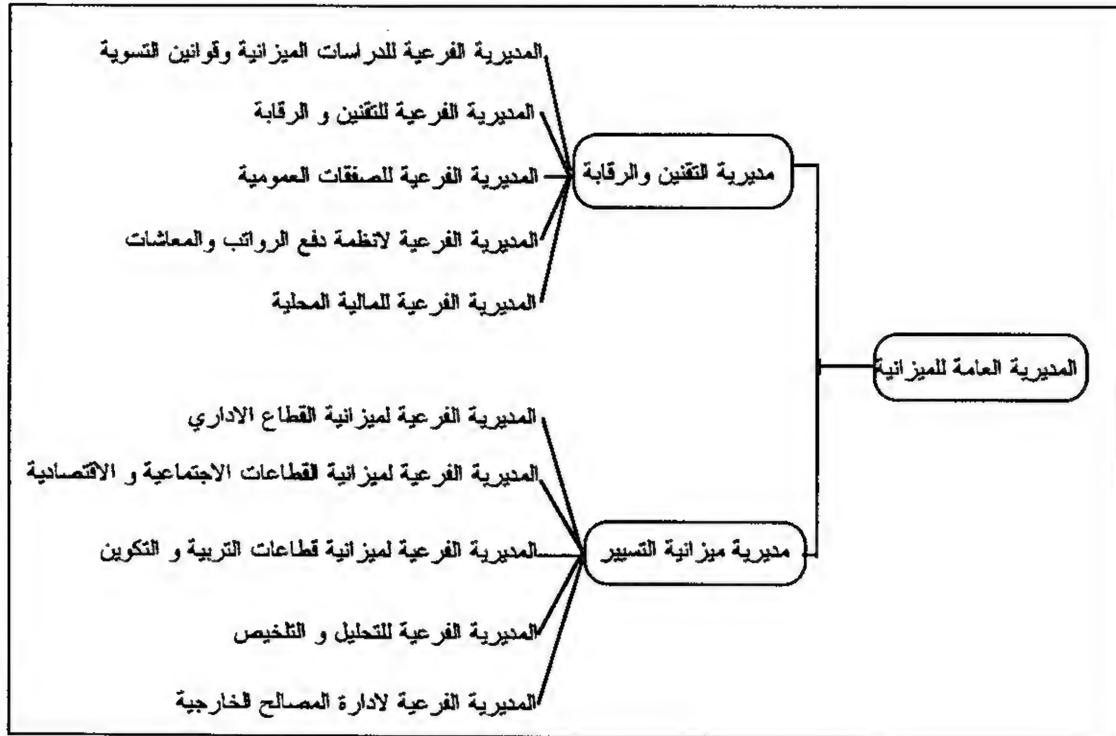
[1]- BEN-AHMED (Ridha), La Preparation du Budget d'Equipement de l'Etat, Memoire de 3 Cycle, I.E.D.F., 1993, p. 13

* بالإضافة إلى المديرية العامة للميزانية التي تتولى الإشراف على إعداد هذه الوثيقة.

الشكل رقم 02

هيكل تنظيمي للمديرية العامة للميزانية

وزارة المالية



المصدر : من اعداد الطالب بالاعتماد على المرسوم التنفيذي[1] رقم 95-55

أما بالنسبة لميزانية التجهيز فتتكفل بها هيئة التخطيط المركزي[2](المجلس الوطني للتخطيط حاليا، وزارة التخطيط سابقا) وهذا بناء على برنامج الحكومة السنوي الذي يترجم الجزء السنوي من المخطط. لان هذا الجزء من النفقات مرتبط بالمخطط الوطني للتنمية الذي يحدد بدوره الشروط الضرورية للتنمية الاقتصادية المتعددة السنوات منه تعد ميزانية التجهيز كأداة أساسية لتنفيذ هذه المخططات. فتحدد الحكومة الخطوط العريضة للبرنامج السنوي في

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 95/02/15 المنظم للإدارة المركزية في وزارة المالية.

[2]- المرسوم 87-266 المؤرخ في 8-12-1987 المتضمن إنشاء المجلس الوطني للتخطيط.

ميدان التجهيز والاستثمار بالإضافة مجموع الأموال الضرورية لتنفيذها بالإضافة إلى بعض التوجيهات التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار وقت إعداد هذا الجزء من الميزانية العامة.

ومن بين المهام التي تقوم بها هيئة التخطيط التي يرأسها رئيس الحكومة ما يالي:

* تقوم بمهام التنسيق لضمان أهداف المخططات (البرامج).
* يرجع لها القرار في اختيار المشاريع التي تتماشى وبرنامج الحكومة.
* يطلب منها اقتراح الاختيارات، الأحكام والقرارات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية على الأمد المتوسط.
* تستشار في مشاريع القرارات الاقتصادية والمالية والتجارية المتعلقة بتنفيذ المخططات السنوية.

إن هذه المكانة المتميزة لكل من وزارة المالية والمجلس الوطني للتخطيط، قد يتولد عنه نوع من التداخل في الصلاحيات. بحيث ان كل واحدة منها تريد مراقبة القرارات الاقتصادية والمالية لان أهدافهما متباينة. فجهاز التخطيط يسعى دائما للدفاع عن التوجهات الاقتصادية المنبثقة من مخططات التنمية، دون التركيز على النتائج المالية. بينما وزارة المالية فتريد المحافظة على التوازنات المالية والالتزامات المحاسبية. وهذا بحكم إن لنفقات التجهيز تأثير على نفقات التسيير. هذه الاخيرة التي تميل إلى الزيادة في السنوات المقبلة نتيجة اعتماد المشاريع الجديدة. كما من شأنها استنفاذ مصادر تمويل نفقات التسيير بحكم أن جزء منها سيغطي نفقات التجهيز هذه. لذا عملية تحضير الميزانية تتطلب التنسيق بين مصالح هيئة التخطيط ووزارة المالية خاصة.

هذا التباين في الصلاحيات أو الإختلاف في الأهداف، يفصل فيه رئيس الحكومة بصفته رئيس المجلس الوطني للتخطيط. حيث وحسب الظروف الاقتصادية والسياسية بإمكانه ترجيح قرارات وأمور على حساب أمور أخرى.

المطلب الثاني
الخطوات المتبعة في تحضير الميزانية العامة

إن الخطوات المتبعة في تحضير هذه الوثائق (ميزانية التجهيز، ميزانية التسيير) هي نفسها في كلتا الحالتين مع وجود بعض الاختلافات منها :

أولا : الجهة المعنية بالتحضير، وزارة المالية بالنسبة لميزانية التسيير وهيئة التخطيط بالنسبة لميزانية التجهيز

ثانيا : اختلاف في طريقة التقدير التي تختلف حسب طبيعة كل نفقة (نفقات التسيير، نفقات التجهيز).

ثالثا : إن نفقات التجهيز تتميز بأنها نفقات مخططة، وأن سنوية هذه النفقات هي نسبية، كونها نفقات مبرمجة لعدة سنوات ومرتبطة بتطبيق أحكام المخططات. ففتح الاعتمادات المخصصة للتجهيز تتماشى والجزء السنوي من المخطط.

ونتيجة للتشابه في تحضير كل ميزانية سنعمد على تبيان فقط كيفية إعداد ميزانية التسيير مع إشارات إلى الاختلافات بالنسبة لميزانية التجهيز

البند الأول : إنشاء تقرير موجه لمجلس الحكومة

إن أولى مراحل تحضير الميزانية تنطلق من الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية. حيث في الأشهر الأولى من كل سنة تعد المديرية العامة للميزانية بمساعدة المديريات الأخرى التابعة لوزارة المالية، إضافة إلى المجلس الوطني للتخطيط، تقريرا يوجه إلى مجلس الحكومة يتناول مختلف الاقتراحات الممكنة والمتعلقة بالتوجهات التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة. حيث تكون هذه الاقتراحات متلائمة والحقائق الاقتصادية والمالية للدولة.

يقوم مجلس الحكومة بدراسة هذه الاقتراحات، حيث تدور المناقشة غالبا بين وزير المالية بصفته المعد لهذا التقرير والوزارات الأخرى. ويخرج مجلس الحكومة بتوجيهات

وتعليمات التي ستوجه الأشغال وقت إعداد الميزانية في المراحل اللاحقة. كما يحدد مجلس الحكومة القطاعات ذات الأولوية في الميزانية المستقبلية.

البند الثاني : إرسال المذكرة المنهجية

بعد تحديد التوجيهات من طرف الحكومة، تقوم مع نهاية شهر مارس، المديرية الفرعية للتحليل والتلخيص[1]، التابعة لمديرية ميزانية التسيير بوزارة المالية بمبادرة تتمثل في الاتصال مع السلطات المعنية، من اجل إعداد النصوص التي تتعلق بميزانية[2] الدولة. وهذا بإرسال مذكرة منهجية إلى كافة الوزارات والهيئات العليا للدولة[3] أساسها تعليمات مجلس الحكومة. أين تطلب فيها منهم إيفادها بتقديراتهم المالية للسنة القبلة، في شكل طلب الاعتمادات تتماشى واحتياجات كل هيئة. حيث تدعوهم الوزارة من خلال هذه المذكرة إلى الإدلاء باقتراحاتهم في ما يخص نفقات تسيير ومذكرة لهم المبادئ والتوجيهات الواجب احترامها أثناء عملية التحضير.

إن هذه المذكرة المنهجية تقدم غالبا في قسمين متميزين:

القسم الأول يكون في شكل منشور وزاري، يحدد التوجيهات والتعليمات الواجب احترامها من طرف الوزارات المنفقة وقت تقدير وإعداد الميزانية. وهذه التوجيهات غالبا ما تنصب في تعليمات تخص التسيير الميزاني حيث تذكر بالتقيد بالصرامة وترشيد الإنفاق وبالخصوص الاستعمال الأمثل للعنصر البشري.

القسم الثاني ويحتوي على معلومات أساسية حول كيفية إعداد ميزانية الدولة والشكل الذي تقدم فيه هذه المعلومات حتى تكون متجانسة لتسهيل عملية تجميع البيانات. حيث ترفق بجداول محددة سلفا[4] والتي يجب أن تملأ من قبل الوزارات المنفقة وهذا عملا على تجانس الوثائق وطريقة تبويبها لتسهيل تجميعها.

كما أن هذه المذكرة تشعر المعنيين بأهم النصوص والتعليمات الجديدة الواجب مراعاتها وقت الإعداد هذه، كتذكيرهم مثلا بالمادة 25 من قانون 84-17 التي بمقتضاها

---

[1]- يمكن الاستعانة بالمخطط التنظيمي للمديرية العامة للميزانية ص 120
La Sous Ddirection de l'Analyse et de Synthèses

[2]- المادة 06 من المرسوم التنفيذي 95-54 المحدد لصلاحيات وزير المالية المؤرخ في 15-02-1995

[3]- رئاسة الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الاعلى للمحاسبة، المرصد الوطني لحقوق الانسان ...

[4]- من أمثلة هذه الجداول الجدول رقم 07، 09 ص.111، 115 على التوالي

ألغيت فكرة التجديد التلقائي للاعتمادات. حيث يجب أن تبرر كل الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير كل سنة وفي مجموعها. لان الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية لا تخول للمصلحة الحق في تجديدها لسنة مالية موالية[1] إلا بعد تبريرها.

إن الاقتراحات الخاصة بالميزانية للسنة المقبلة (السنة ن+1) يجب أن تأخذ بعين الاعتبار العناصر التالية:

* بيانات تنفيذ ميزانية السنة ما قبل الحالية (السنة ن-1)
* بيانات توقعات إنهاء ميزانية السنة الحالية (السنة ن)
* تحديد النفقات الغير قابلة للضغط والتقليص.

البند الثالث : خطوات تقدير البيانات

إن الوزارات المنفقة بعد استلامها لهذه المذكرة من وزارة المالية، تقوم بتبليغها إلى الهيئات والمديريات أو المؤسسات التابعة لها على مستوى الولايات. حيث تبدأ عملية تقدير النفقات على مستوى الوحدات الإدارية المصغرة التابعة لكل وزارة.

1- الشروع في التقدير والتقارير التبريرية

انطلاقا من هذه الوحدات أوالمؤسسات يبدأ الإعداد والتقدير الفعلي للميزانية (من أسفل إلى أعلى)[2] بينما المراحل السابقة ما هي إلا مرحلة تحديد الإطار المنهجي والخطوط العريضة لهذه الوثيقة.

فتشرع هذه المديريات في تجميع كل المعلومات المتعلقة بها لإعداد الميزانية التقديرية. آخذة بعين الاعتبار كل من ميزانية السنة الماضية والتغيرات التي حدثت أو التي ستحدث مبررة ذلك بتقارير تبريريه[3].

فالتقارير التبريرية بالنسبة لميزانية التجهيز، يجب ان توضح الوضعية الحالية للمشاريع قيد الإنجاز، إضافة إلى تقديرات السنة المقبلة تدعيمها بمستندات تفصيلية حول

1- المادة 25 من قانون 84-17

2- حسين مصطفى حسين، مرجع سبق ذكره، ص 82

3- المادة 25 من قانون 84-17 "ينبغي أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير، في كل سنة وفي مجموعها"

كيفية التسديد (موازنة مالية) وكيفية الإنجاز (موازنة عينية) وهذا وفق برنامج مقسم إلى فترتين الأولى من 01 جانفي إلى 30 افريل والثانية من 02 ماي إلى 31 ديسمبر.

إن وقت تقدير وإعداد الميزانية يجب مراعاة الأمور التالية:

* يجب إعطاء الأولوية للمشاريع قيد الإنجاز وهذا لتسلم اكبر قدر ممكن من المرافق.
* اختيار المشاريع الجديدة انطلاقا من ترتيب الأولويات المضبوطة بالمخطط الوطني.
* محاولة تطبيق فكرة التوازن الجهوي في ميدان التجهيز والاستثمار.
* تركيز المجهودات على ومردودية وعقلانية المشروعات.

2- أسس تقدير بيانات الميزانية

من بين القواعد الثانوية التي ذكرت سابقا مبدأ دقة التوقعات وهذا حتى يكون للميزانية مدلول أمام الهيئات التي ستتعامل معها. ومن بين اقدم مبادئ التقدير هو تقديم النفقات على الإيرادات. هذا المبدأ الذي لم يعد له نفس المكانة السابقة حيث اليوم تعطى الأولوية للغايات والأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ،التي ترغب الدولة جنيها من جراء تطبيق سياستها المالية. ومنه لا يصبح حجم النفقات هو المحددة للسياسة الميزانية للدولة بل غالبا (ليس شرطا) ما نجد العكس هو الصحيح خاصة بعد أن اصبح للدولة وزنها في النشاط الاقتصادي.

كما يجب وقت الإعداد أن لا تزيد الإيرادات زيادة وهمية لسد النفقات بهدف تقبلها من طرف البرلمان بحجة أن هناك من الإيرادات ما يكفي لتغطيتها. كما على القائم بالتقدير أن لا يعمد على تقدير النفقات في أوسع احتمالها والواردات في أضيق إمكانها[1] لان في ذلك هدر لموارد الدولة من جهة وإسراف في النفقات من جهة ثانية.

أ- تقدير الإيرادات

إن تقدير الإيرادات يعد اعقد نوعا ما من تقدير النفقات، لان النفقات في الغالب هي تحصيل حاصل (خاصة نفقات التسيير) أين جل المتغيرات معلومة والتي غالبا ما تكون بتجميع البيانات بعد حصرها، بينما الإيرادات التي غالبا ما هي إلا نسب مئوية من عناصر مجهولة لم تتحقق بعد منها ما يتعلق بالتقلبات الاقتصادية (وحتى التقلبات الاقتصادية الدولية الجبائية

[1]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 127

البترولية مثلا التي تخضع لحجم المبيعات منها وكذا أسعارها) أو حتى المناخية (المحاصيل الزراعية)... بالإضافة إلى أمور أخرى مثل التحايل أو التهرب الجبائي.

إذن فالإيرادات تعتمد بالدرجة الأولى على بيانات مستقبلية لان عناصر الإيرادات من ضرائب ورسوم هي متغيرات تابعة لمتغيرات أخرى بدورها خاضعة للتقدير. فالضريبة تبقى رهينة تطور الظرف الاقتصادي الذي يصعب حصره.

إن الطريقة المتبعة في التقدير تتمثل في الاعتماد على آخر البيانات المتحصل عليها في ميدان التحصيل الجبائي والاعتماد عليها كأساس في تقدير إيرادات السنة المقبلة مع إدخال عليها اثر التقلبات الاقتصادية المتوقعة. وعند التقدير تؤخذ الأمور التالية بعين الاعتبار:

* تجميع آخر البيانات المتعلقة بتحصيل الإيرادات الجبائية (الخاصة بالسنة الحالية) واعتبارها كأساس للتقدير

* إدخال عليها اثر معاملات التغير المتحصل عليها بناء على التنبؤات الاقتصادية للسنة المقبلة خاصة تلك المتعلقة بالناتج الوطني.

* إدخال عليها اثر ما جاءت به آخر التعديلات التي أحدثت على التشريعات والتنظيمات المتعلقة بنظام الضرائب والتي حدث خلال السنة والتي لم تؤخذ بعين الاعتبار سابقا.

* وأخيرا الأخذ بعين الاعتبار اثر نقائص أو عيوب التحصيل الجبائي من تهرب وتحايل... التي من شانها التأثير سلبا على هذا التحصيل.

ب- تقدير النفقات

إن تقدير النفقات وبحكم أن اغلبها محدد بقوانين مالية سابقة يبقى مرهون بكفاءة ونزاهة الأشخاص القائمين بهذه العملية والوسائل التقنية الحديثة الموضوعة تحت تصرفهم.

إن الطريقة التي كانت مطبقة قبل سنة 1984 هي ما يعرف بـ طريقة « Service Voté» وما يطرح الإشكال في هذا الجزء وهذا إذا قسمنا النفقات من حيث درجة تغيرها إلى نفقات متغيرة ونفقات ثابتة.

*- النفقات الثابتة

إن هذا الجزء من النفقات بحكم أنها لا تتغير من سنة لأخرى إلا قليلا وبمقادير غالبا ما تكون معلومة مسبقا فلا تطرح صعوبات في تقديرها وبشكل صحيح.(من بينها رواتب الموظفين، معاشات التقاعد، أقساط الدين العام..) . حيث يكفي الرجوع إلى ما كان مخصصا منها في ميزانية السنة السابقة لتحديد المبالغ التي يجب تخصيصها للسنة القادمة وهذا بعد

إجراء مراجعة لها بإدخال التعديلات اللازمة (مثل الزيادات في الأجور بالإضافة إلى تصفية سجلات الموظفين من المتقاعدين). كأن يتم تجديد الاعتمادات المستهلكة خلال السنة الماضية مع الأخذ بعين الاعتبار لظاهرة التضخم[1].

*- النفقات المتغيرة

إن تقدير هذا النوع من النفقات لا يتميز بنفس درجة الدقة السابقة. وهذا لكون هذه النفقات تخضع للتقلبات الاقتصادية حيث نجدها تتأثر بالأسعار السائدة في السوق (مثل مشتريات الإدارة) أو زيادة الاستهلاك (مثل الإنارة). أو لأنها وقتية تحتاجها أو تستخدمها الإدارة من سنة لأخرى وفق الظروف مثل نفقات صيانة المباني أو نفقات حضيرة السيارات. وتحدد هذه النفقات بالاعتماد على تخمينات الموظفين أو المختصين أو الخبراء.

ج- الاعتمادات المصوتة وقانون 84-17

إن الطريقة المعتمدة قبل سنة 1984 والتي كانت مرجعا في تقدير نفقات التسيير التي كانت تعرف بـ "الاعتمادات المصوتة"[2] LES SERVICES VOTES ، مفادها أن نفقات مصلحة ما يجب ألا تقل عن نفقات السنة السابقة وهذا كأدنى تقدير، حتى تسير هذه المصالح على الأقل وفق نفس شروط السنة السابقة.

هذه الطريقة التي تحولت مع مرور السنين إلى طريقة يتم فيها نقل مباشر للمبالغ من سنة إلى أخرى دون تبريرها (وصلت نسبة النقل المباشر بين 85 و90 %)[3]. وبالرغم من أهمية العملية إلا ان القائمين على تقدير هذه النفقات كانوا لا يولون أهمية لها، إلا إذا تعلق الأمر بطلب اعتمادات تفوق بكثير اعتمادات السنوات السابقة، أو طلب اعتمادات لتغطية مصاريف جديدة. فهنا يتم اللجوء إلى ما كان يعرف بالإجراءات الجديدة « LES MESURES NOUVELLES » التي كانت تجبر المصالح المختصة بإجراء دراسة معمقة للنفقة من ناحية المبلغ وآثارها المالية مع تبرير طلب فتح الاعتماد هذا، وهل هي متماشية مع سياسة الحكومة. ولكن بمجرد ما يصادق عليها البرلمان تصبح هي كذلك ضمن الاعتمادات المصوتة.

1- MEKHANTAR (Joël), Op. Cit., p. 56

2- المادة 33 من الرسوم 59-02

« REPRESENTENT LE MINIMUM DE DOTATION QUE LE GOUVERNEMENT JUGE INDISPENSABLE POUR POURSUIVRE L'EXECUTION DES SERVICES PUBLICS DANS LES CONDITIONS QUI ONT ETE APROUVEES L'ANNEE PRECEDENTE PAR LE PARLEMENT »

3- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit., p. 15

أما قانون 84-17 فقد ألغى هذه الطريقة دون أن يحدد طريقة أخرى بـ «ينبغي أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير، في كل سنة وفي مجموعها ولا تخول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تجديدها للسنة الموالية التالية"[1] ومنه إقرار بعدم نقل النفقات من سنة لأخرى مما اجبر القائمين على تقدير نفقات التسيير بمراجعة كافة النفقات وتبريرها وهذا مهما كان حجمها.

3- تجميع البيانات بالوزارة الوصية

بعد هذه المرحلة تستلم الوزارات الوصية الوثائق الخاصة بالميزانيات التقديرية والمرفقة بالتقارير المعدة من طرف المديريات والمؤسسات التابعة وهذا ان انطلاقا من الثلاثي الثاني من كل سنة. فتقوم بدراستها وتحليلها والتأكد من تطابقها مع التوجيهات والتعليمات وخطة العمل الموضوعة من طرفها في إطار برنامج الحكومة بالإضافة إلى ذلك تراعي النتائج الفعلية لتنفيذ الميزانيات السابقة وحالة الاقتصاد الوطني عموما.

وعلى هذا المستوى يمكن أن تكون بعض الأرقام محل خلاف بين هذه المصالح اللامركزية والإدارة المركزية (وهذا حسب درجة اقناع التقارير التبريرية). وهنا يلجأ إلى التحكيم الداخلي« ARBITRAGE INTERNE » الذي من شأنه إما تثبيت الأرقام الواردة في التقديرات أو تعديلها وهذا بعد التشاور مع المصالح المعنية.

ثم تليها عملية تجميع بيانات الميزانيات التقديرية على مستوى الوزارة الوصية فبعد معالجتها تضاف إليها تقديرات الإدارة المركزية وتوضع الوثيقة في شكل مشروع وزاري يطلق عليه الميزانية التمهيدية للوزارة..... وترفق هي الأخرى بتقرير تبريري خاص بها. وبعد مناقشتها وتوقيعها من طرف الوزير ترسل إلى وزارة المالية بصفتها تمثل الحكومة في المجال المالي.

[1]- المادة 25 من قانون 84-17

البند الرابع : تحضير المشروع التمهيدي بوزارة المالية(هيئة التخطيط)

1- تجميع البيانات والدراسة الأولية بوزارة المالية

بعد ضبط الأمور بكل وزارة أو هيئة ترسل الوثائق إلى وزارة المالية بالنسبة لميزانية التسيير والى هيئة التخطيط بالنسبة لميزانية التجهيز وهذا خلال[1] الفترة الممتدة من نهاية الثلاثي الثاني وبداية الثلاثي الثالث.

حيث يتكلف المدير العام للميزانية بتوزيعها على مختلف المصالح التابعة لمديريته والمعنية بإعداد الميزانية (المكلفين بتقدير الميزانية حيث هناك مديريات فرعية حسب القطاعات وهي القطاع الإداري، القطاعات الاجتماعية والاقتصادية، قطاع التربية والتكوين والمصالح الخارجية)[2]. فيقوم هؤلاء بدراسة أولية لمشروع الميزانية الخاص بكل هيئة من حيث مطابقتها للتعليمات للتأكد من مدى تطابقها للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول من جهة ومن جهة ثانية مع السياسة العامة للحكومة والأولويات التي وضعتها ومنه إمكانية إدخال تعديلات في البعض منها

2- مرحلة الدراسة المشتركة والتحكيم

بعد هذه المرحلة يعاد المشروع إلى الوزارة أو الهيئة المعنية للإطلاع على التغييرات أو لإجراء التعديلات الممكنة كما يطلب من هذه الهيئات الوثائق المبررة لبعض الأرقام التي وردت في توقعاتها.

وانطلاقا من منتصف أفريل إلى غاية جوان تنعقد عدة اجتماعات تنسيقية بوزارة المالية تشرف عليها المديرية العامة للميزانية هدفها إعداد مشروع أولي للميزانية تضم ممثلي مختلف الوزارات المعنية من جهة والمكلفين بتقدير الميزانيات كممثلين عن وزارة المالية وهذا لتبرير ما جاء في مقترحاتهم. حيث يتم في هذه الجلسات التطرق لكل النفقات المقترحة دون استثناء وتتوج بتثبيت الأرقام التقديرية. وان وقع خلاف فيحل حسب درجة أهميته إما على مستوى نائب المدير المكلف بالقطاع أو على مستوى مدير ميزانية أو يتكفل به المدير

---

[1]- المادة 18 من قانون 77-02 (31-12-1977) المتضمن قانون المالية لسنة 1978 حدد آخر تاريخ للايداع ولم يحترم.
« Les propositions relatives au budget de fonctionnement des ministères ..., les états prévisionnels de recettes et de dépenses des établissements .. doivent parvenir au ministère des finances avant le 15 mai de chaque année.
Les propositions relatives au budget d'équipement et aux investissements planifiés des entreprises, doivent parvenir au ministère des finances et au secrétariat d'Etat au plan avant le 1er juin de chaque année » .

[2]- الرجوع إلى المخطط التنظيمي للمديرية العامة للميزانية ص 120

العام للميزانية. وبعد حل جميع الخلافات تقوم مديرية الميزانية بتحديد حجم الغلاف المالي وهذا بعد أخذها بعين الاعتبار لبعض الأمور الأساسية مثل :

* توقعات الموارد المالية العادية التي تحددها مصالح الضرائب والجمارك وأملاك الدولة.
* توقعات الجباية البترولية.
* معلومات وبيانات قادمة من خزينة الدولة.
* بيانات وتوقعات عن الناتج الداخلي الخام.

و بعد هذه المرحلة تقوم المديرية العامة للميزانية بتصنيف وتجميع البيانات في ميزانية واحدة بعد إضافة إليها ميزانية وزارة المالية وإعداد التقرير التبريري المرافق لها.

هذا التقرير الذي يقدم بشكلين مختلفين الأول عام ويكون بمثابة المشروع التمهيدي للميزانية الذي يعرض على الحكومة وكذا مجلس الوزراء. أما الثاني فيكون موجه لكل وزارة على حده محددا حجم الغلاف المالي المقترح وكذا تطور نفقات الوزارة على مدى خمس سنوات كما يوضح كل الأرقام المتعلقة بالتقديرات والتعديلات التي أجريت عليها.

3- معالجة حالات الاختلال

عند تجميع البيانات القادمة من الوزارات الأخرى من اجل ضبطها في وثيقة واحدة تجد وزارة المالية[1] نفسها أمام ثلاث حالات هي:

* الحالة الأولى وفيها يكون إجمالي النفقات المتوقعة اقل من الإيرادات المتوقعة.
* الحالة الثانية وفيها يكون إجمالي النفقات المتوقعة متطابقة مع الإيرادات المتوقعة.
* الحالة الثالثة وفيها يكون إجمالي النفقات المتوقعة تفوق الإيرادات المتوقعة.

وهذه الحالة الأخيرة هي التي تطرح إشكالا لوزارة المالية عكس الحالات الأخرى حيث تضطر إلى تسوية الوضعية وهذا ما ينجر عنه أربعة حالات.

الحالة الأولى: وهي محاولة وزارة المالية إقناع الوزارات الأخرى بتقليص جزء نفقاتها القابلة للضغط إلا أن هذا المسعى غالبا ما يقابل بتعنت الجهات الأخرى وتشبثهم بمقترحاتهم لذا يفضل وضع على راس وزارة المالية شخص ذو مؤهلات عالية وقدرة على الإقناع.

1- المادة 5 من المرسوم التنفيذي 95-54 "يقوم باي عمل من شأنه ان يساهم من خلال التدابير الميزانية في تحقيق الاهداف المحددة في برنامج الحكومة " ... " يبدي رأيه في أي تدبير له أثر مالي في ميزانية الدولة..."

الحالة الثانية: وهي التي تلجأ فيها وزارة المالية للتسوية عن طريق لجوءها إلى الاقتراض العمومي. إلا أن هذا الإجراء يحل مشكلا آنيا بإثقال كاهل ميزانيات السنوات القادمة بهذا الدين. أي ما هو إلا تأجيل للمشكل خاصة وان هذه الديون تكون مولدة لفوائد ومنه الزيادة في حجم الأعباء.

الحالة الثالثة: تتمثل في البحث عن إيرادات جديدة وذلك باللجوء إلى الرفع من معدلات الضريبة والعمل على توسيع الوعاء الضريبي. إلا أن هذه الطريقة لها آثار سلبية (سياسية، اجتماعية و الاقتصادية).

الحالة الرابعة: اللجوء إلى الإصدار الجديد إلا أن هذا الإجراء له عواقب وخيمة على الاقتصاد الوطني وهذا لوجود ارتباط وثيق بين الكتلة النقدية والمستوى العام للأسعار.

البند الخامس : رئاسة الحكومة

تستلم رئاسة الحكومة المشروع التمهيدي للميزانية للسنة المقبلة من وزارة المالية. وتقوم بدراسة مضمونه والتأكد من انه جاهز شكلا ومضمونا. وإن كان كذلك فترسل نسخ منه إلى كافة الوزارات وذلك لتحضير مناقشته في مجلس الحكومة. الذي ينعقد في جلسة خاصة. يقوم فيها كل وزير بالدفاع عن الأرقام المدونة في الميزانية التابعة لهيئته. وان بقيت خلافات بين وزارة المالية والوزارات المعنية فيتكلف رئيس الحكومة بالفصل فيها بصفته المسؤول الأول عن السياسة الميزانية التي اختارها والتي يرغب في تحقيقها. وبعد مناقشتها وإجراء التعديلات المكنة وإضافة إليها المستندات التوضيحية يقدم المشروع لمجلس الوزراء برئاسة رئيس الدولة للموافقة عليه. ثم بعدها يقدم للبرلمان حيث يقوم رئيس الحكومة بعرض المشروع على المجلس الشعبي الوطني بغرض المصادقة عليه وذلك قبل 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية[1] حتى تصادف الجلسات الدورة الخريفية للبرلمان.

[1]- المادة 67 من القانون 98-24 المؤرخ في 31-12-1989 المعدل والمتمم للقانون 84-17.

المبحث الثاني
اعتماد و إقرار الميزانية

إن فكرة اعتماد مشروع قانون المالية هي فكرة سايرت النظام البرلماني[1]. ويقصد باعتماد السلطة التشريعية للميزانية العامة المصادقة على توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة مستقبلة والموافقة عليها[2]. وهي تعني إشراك فئات المجتمع عن طريق ممثليهم في تسيير شؤون البلاد. حيث مرحلة المصادقة هذه تعد بمثابة الجسر الواصل بين إعداد وتنفيذ هذه الوثيقة. لان الميزانية من دون هذه المرحلة تفقد أهم عناصرها المتمثلة في العنصر السياسي و العنصر القانوني[3]، هذه العناصر التي لن تأخذها الميزانية إلا بتقديمها للسلطات التشريعية وهذا تطبيقا لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ.

فبعد الانتهاء من عملية تحضير الميزانية، تقدم الحكومة مشروع قانون المالية التي تمثل الميزانية أحد أجزائه الأساسية، وذلك قبل 30 سبتمبر كآخر أجل[4]، للبرلمان لمناقشته والمصادقة عليه في الدورة الخريفية. وتعد هذه المرحلة جد حساسة بالنسبة للحكومات، فمن جهة تعتبر بمثابة رقابة مالية مسبقة من جانب البرلمان للنشاط المالي للحكومة. ومن جهة ثانية تعتبر بمثابة اختبار لهذه الحكومة من خلال معرفة مدى استجابة "ممثلي الشعب" لمنهجها في معالجة الأمور الاقتصادية والاجتماعية والمالية للبلاد لان الميزانية تعد من أهم وسائل الضغط التي تمتلكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية[5]. فرفض هذه الوثيقة معناه رفض لسياسة الحكومة، وتزكيتها تعتبر بمثابة تطابق نظرتي السلطتين في طريقة تسيير أمور الدولة.

---

[1]- يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع الإطار التاريخي لظهور الميزانية ص 4

[2]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 211

[3]- يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع عناصر الميزانية العامة ص 23، 24

[4]- AMMICHE (Amer), Op. Cit., p. 13

[5]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 217

المطلب الأول
دراسة مشروع الميزانية من طرف اللجنة المالية

إن قانون المالية بعد وضعه بالمجلس الشعبي لا يعرض مباشرة للنقاش أو التصويت فيعرض على لجنة[1] المالية والميزانية لدراسته بهدف تحضير المناقشة العامة لمشروع قانون المالية. وهي لجنة دائمة منبثقة من المجلس الشعبي. وان عرض المشروع على هذه الهيئة من شأنه أن يسهل الأمور على بقية أعضاء المجلس، لان المشروع قد يبدو مبهما بالنسبة لغير المتخصص بحكم انه يقدم في شكل أرقام موزعة حسب تقسيمات مختلفة في وثائق متعددة قد تربك أعمال المجلس إن قدم في شكله الخام. فهذه اللجنة بحكم أنها متخصصة دورها تبسيط الأمور من جهة والتعمق في الدراسة من جهة ثانية.

البند الأول : دور ووسائل اللجنة

إن دور هذه اللجنة ينصب على دراسة كل المشاريع المقدمة للبرلمان من طرف الحكومة التي يكتسي موضوعها الصفة المالية. حيث بعد إتمام الدراسة ترفع تقريرا للمجلس بالتعديلات ويوزع فقط على أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يكتسي طابع السرية[2] والذي لا يمكن توزيعه إلا بترخيص من رئيس المجلس الشعبي.

ومن اجل تحقيق هذا الغرض منحت هذه اللجنة بعض المهام والصلاحيات منها:

* تقديم تقارير للمجلس حول تنفيذ برنامج الحكومة.

*تقديم تقارير حول الزيارات (مراقبة و استفسارات) التي تقوم بها للهيئات والقطاعات التي نشاطها يدخل في اختصاص اللجنة.

* يمكن لهذه اللجان أن تستفيد من خدمات المختصين أو ذوي التجربة.

* يمكنها استشارة اللجان الأخرى وتبادل المعلومات فيما بينها.

* يمكنها طلب بيانات ومعلومات و مستندات تفيد في الدراسة

---

[1]- هي لجنة دائمة وعدد هذه اللجان يحددها القانون الداخلي للبرلمان ومنه فعددها قابل للتغير حيث كان عددها 10 لجان أما في المجلس الحالي فعددها 12 لجنة.

[2]- TLEMCENI (Sid Ahmed), Op. Cit. , p. 59

* عقد جلسات مع وزير المالية حيث يعتبر ممثل الحكومة في ميدان مالية الدولة.

* الاستفادة من خدمات مجلس المحاسبة وهذا إما باستشارته مباشرة في ميادين المالية والميزانية أو من خلال الاعتماد على تقاريره التي يقدمها للبرلمان سنويا[1].

كما من صلاحيات اللجنة دعوة وزير المالية بصفته ممثل الحكومة في المجال المالي، أو أحد أعضاء الطاقم الحكومي[2]، أو أحد الإطارات التي ساهمت في تحضير الميزانية وهذا لتقديم المشروع أو للاستماع لإجابات هؤلاء على أسئلة أعضاء اللجنة لان التقرير التي تعده هذه اللجنة يعتبر أساس النقاش الذي سيدور حول الميزانية بين أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة. حيث الوثائق الرفقة مع المشروع قد تكون غير كافية أو بها غموض.

البند الثاني : إجراءات دراسة المشروع

إن اللجنة بعد دراستها للمشروع شكلا ومضمونا، جملة وتفصيلا، تكون مطالبة بإعداد تقرير عاما في غضون شهرين[3] من تاريخ استلامه يتناول السياسة الاقتصادية والاجتماعية المقترحة من طرف الحكومة مع إدراج ما تراه ضروريا في شكل ملاحظات ومقترحات تعديلات في الموضوع.

فالدراسة من ناحية الشكل تتركز على مدى احترام المشروع للنصوص والتشريعات المتعلقة بإعداد هذه الوثيقة خاصة ما جاء في الباب الخامس من قانون 84-17 والمتضمن كيفية تحضير قوانين المالية[4] حيث يجب أن يوضع في شكل متجانس من سنة لأخرى[5] بالإضافة إلى التأكد من أن كافة الوثائق التي يجب أن تكون مرفقة للمشروع متوفرة وبالشكل المعتاد. لان من أهم ما يميز قانون المالية عن باقي القوانين الأخرى هو شكل هذه الوثيقة. وهذه الوثائق المرفقة[6] تتمثل في:

---

[1]- المادة 13 و 14 من القانون 90-32 المؤرخ في 04-12-1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره.

[2]- المادة 133 من دستور 1996 ". . . يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"

[3]- فترة تحدد بموجب القانون الداخلي للمجلس.

[4]- المادة 67 و 68 من قانون 84-17 المعدلتين بالقانون 89-24 (1989/12/31)

هذا القانون الأخير تناول فقط المادتين المذكورتين.

[5]- يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع قانون المالية السنوي ص 58

[6]- المادة 68 من قانون 84-17

1 - التقرير الاقتصادي و المالي الذي تعده الحكومة.

2- تقديرات حاصل الضرائب حسب الأصناف الجديدة أو تلك التي خضعت لإجراءات جديدة.

3 - الملاحق التوضيحية أو ما يعرف بالجداول "ا" ، "ب" ، "ج"، "د"

4- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة.

5- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

أما الدراسة من ناحية المضمون فتنصب على تحليل كل ما ورد بهذا المشروع من مواد قانونية وإجراءات جديدة وأرقام مقترحة سواء في شكلها المجمع (حسب الدوائر أو الأقسام) أو في شكلها المفصل (حسب الأبواب، الفصول، البنود والفقرات) [1] كما تنصب الدراسة على كيفية توزيع هذه الاعتمادات. وهذه الدراسة، كما سبق ذكره، وحتى تكون هذه الدراسة مستوفاة لجميع الجوانب منحت هذه اللجنة صلاحيات واسعة ووسائل من شأنها تنوير أعضاء اللجنة (ذكرت في النقطة السابقة).

[1]- يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع تفصيل البيانات و خط الميزانية ص 113

المطلب الثاني
سلطة اعتماد المجلس ومناقشة المشروع

إن كيفية المناقشة والاعتماد من طرف البرلمان هي الأخرى تختلف باختلاف الدول والأنظمة والظروف. فالجزائر مثلا عرفت أول مناقشة من طرف هذه الهيئة للميزانية العامة مع سنة 1978 السنة الموافقة لدستور 1978 الذي على أساسه تشكل أول مجلس تشريعي في الجزائر بعدما كان هذا المجال من اختصاص مجلس الثورة. ومناقشة واعتماد هذه الوثيقة من طرف البرلمان اختلف باختلاف النظام القائم. حيث في فترة الحزب الواحد كانت عبارة عن مناقشة شكلية بسبب النهج المتبع في تلك الفترة، أما مع دستور 1989 وإدخال فكرة التعددية الحزبية بدأت هذه الهيئة تسترجع وظائفها التقليدية وذلك بالتحول من منبر للتزكية إلى مجلس للمناقشة والاعتماد.

كما عرفت الجزائر فترة تشريع أخرى من دون برلمان وذلك بعد حل هذه الهيئة وتشكيل المجلس الأعلى للدولة الذي تولى هذه المهمة وان وجد مجلس استشاري[1] في تلك الفترة (وجد لينوب عن المجلس الشعبي الوطني) إلا أن دوره اقتصر فقط في إبداء الرأي في المسائل التي تطرح عليه.

أما حاليا فمناقشة هذه الوثيقة هي من اختصاص البرلمان المنبثق من دستور 1996 الذي يتشكل من غرفتين (المجلس الشعبي و مجلس الأمة سنة 1997) ، التي لها السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها[2]. حيث تعرض على الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) لمناقشتها والمصادقة عليها ثم ترفع إلى الغرفة الثانية (مجلس الأمة) أما لتأكيد نتيجة الغرفة الأولى أو العكس[3].

كما أن هناك سلطة أخرى، سلطة رئاسة الجمهورية، لها الحق في إقرار الميزانية، التي تتدخل وقت وجود انسداد دستوري نتيجة استنفاذ كل طرق إقناع البرلمان من طرف الحكومة (أو في حالة عدم وجوده)، حيث يتم إقرار قانون المالية بموجب أمر رئاسي متضمنا

---

[1]- إعلان 14 جانفي 1992

[2]- المادة 98 من دستور 1996

[3]- إن دستور 1996 لم يحدد العلاقة بين الغرفتين وترك الأمر للقانون العضوي لتنظيم عمل هذه الهيئات وعلاقتها مع الحكومة. المادة 115 من دستور 1996

نفس مشروع الحكومة[1]. والغرض من تدخل أعلى سلطة هو ضمان السير العادي لنشاط الدولة لذا نجد أغلبية الدول تقيد الميزانية بالقيود الدستورية وهذا لتوفير افضل ضمان[2] لتنظيم وتسير هيئات الدولة.

البند الأول : حدود سلطة الاعتماد

إن سلطة اعتماد هذه الوثيقة أو كما جاء في تعريف الميزانية إجازة الميزانية هي من اختصاص السلطات التشريعية وهذه السلطة محددة دستوريا حيث أعطيت هذه السلطة حق المصادقة على مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة بعد مناقشتها وإدخال عليها التعديلات التي تراها ضرورية كما لها الحق في سن قوانين. إلا أن السؤال الذي يطرح إلى أي مدى يمكن لهذه الهيئة إجراء تعديلات على هذه الوثيقة.

في الحقيقة هناك اتجاهين متناقضين[3] الأول يقضي بتوسيع حق تعديل مشروع الميزانية إلى أقصى حد ممكن مرتكزا في ذلك على ضرورة احترام مبادئ الديمقراطية وهي نظرة سياسية مفادها تغليب السلطة التشريعية على السلطات التنفيذية.

أما النظرة الثانية فهي نظرة اقتصادية ومالية ترمي إلى تقييد سلطة البرلمان في هذا الشأن. مبررا ذلك بان الميزانية ترتبط بالمخططات الإنمائية من جهة ومن جهة ثانية أنها تتطلب احترام بعض القواعد المالية والمحاسبية ومنه فنيات واختصاصيين لا يتوفر عليها البرلمان.

ومنه فالدستور بصفته المنظم والمحدد لصلاحيات سلطات الدولة وتقسيم المهام بينها قد حدد كيفية إدخال التعديلات على ميزانية الدولة (قانون المالية السنوي) من طرف البرلمان (الغرفتين على السواء) وهذا التقييد ليس وليد اليوم فقد عرفته فرنسا مع دستور 1958 (وقت ما كانت الجزائر تحت هيمنتها) وان كان يفهم من الوهلة الأولى بان الهدف منه هو تقييد لسلطات البرلمان إلا انه يرمي إلى وضع تنظيم معين لتداخل وظائف السلطتين.

1- المادة 120 من الدستور

2- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 211

3- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 152

ومن بين هذه القيود ما يلي:

* لا يمكن للمجلس أن يقترح تخفيض الموارد إلا إذا ضمن موارد أخرى لتعويض التخفيض.
* لا يمكن للمجلس اقتراح زيادة النفقات إلا إذا ضمن زيادة في الموارد لمقابلة زيادة النفقات[1].
* لا يمكن إدخال التعديلات رغم تحقيق الشرطين السابقين إلا بموافقة الحكومة[2].

من خلال هذه القيود نجد أن اقتراح التعديل شبه معدوم وان وقع فسيمس جزيئيات لا تؤثر كثيرا على هيكل الميزانية وهذا لكون أن المجلس الشعبي في حالة رغبته في زيادة النفقات (مثلا الأجور) يكون ملزم بتوفير موارد إضافية لسد الفارق وهذا صعب التحقق لسببين الأول يكمن في أن المجلس ليس على كامل الدراية بأمور الجباية والتحصيل ومن جهة ثانية إن كان الغرض من زيادة النفقات له خلفيات سياسية مثل كسب أصوات الناخبين فلجوء المجلس إلى مصادر جديدة للتمويل والتي غالبا ما ستكون بزيادة الضرائب أو نسبها سيكون له اثر سياسي معاكس.

إن الغرض من هذه القيود هو محاولة لإبعاد مناقشات البرلمان لهذه الوثيقة عن الخلفيات السياسية والحزبية من جهة ومن جهة ثانية حتى تكون الدراسة لهذه الوثيقة دراسة معمقة لأنه لا يمكن اقتراح تعديلات من دون إدراك نتائجه.

كما أن القيد المتمثل في موافقة الحكومة على التعديلات وضع لعدة أسباب منها أنها هي التي ستتكفل بتنفيذ المشروع من جهة ومن جهة ثانية حماية البرلمان من أي حساب سياسي فبقبولها بالتعديل تكون هي المسؤولة عن نتائجه وليس البرلمان. هذا القبول للتعديلات المقترحة من المجلس قد تكون لها نتائج غير متوقعة مما يكثر الالتجاء إلى قوانين المالية المعدلة والمكملة.

---

[1]- المادة 121 من دستور 1996

"لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

[2]- المادة 120 من دستور 1996

".... تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة"

البند الثاني : إجراءات المناقشة

تنطلق أشغال الجمعية العامة للبرلمان لدراسة مشروع قانون المالية بخطاب الميزانية الذي يلقيه ممثل الحكومة غالبا ما يتمثل في شخص وزير المالية يستعرض أهداف ومبررات الحكومة من المشروع. تتبع بعرض لمقرر لجنة المالية والميزانية محددا فيه وجهة نظر اللجنة من الوثيقة مع اقتراح إما قبول الوثيقة ، رفض الوثيقة أو تأجيلها إلى غاية تعديلها.

وبعد قراءة هذه التقارير تنطلق مرحلة المناقشة العامة للمجلس أولا بمناقشة عامة وعادية لبرنامج الحكومة تليها مرحلة ثانية وهي مناقشة تفصيلية للميزانية وذلك بتناول نفس النهج الذي اتبعته اللجنة المالية.

إن أعضاء المجلس وقت المناقشة العامة أمامهم طريقتين للتدخل، الطريقة الأولى تتمثل في حق استجواب (مساءلة) الحكومة من طرف البرلمان أما الطريقة الثانية فتتمل في توجيه أسئلة شفوية أو كتابية، على أن تكون الإجابة على الأسئلة الكتابية كتابيا وعلى الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.

المطلب الثالث
التصويت على المشروع وإقراره

بعد المناقشة تأتي عملية التصويت التي يعرض فيها المجلس الشعبي الوطني رأيه في مشروع القانون المقدم إليه وهذا عن طريق التصويت على المشروع.

وبعد عملية التصويت نحصل على إحدى الحالات التالية قبول المشروع كما هو من طرف الغرفتين، حدوث خلاف بين الغرفتين، رفض المشروع من الغرفتين.

فالحالة الأولى وهي المصادقة على المشروع من طرف الغرفتين بالقبول لا تكون إشكالا، حيث يتحول مشروع قانون المالية إلى قانون جاهز لا ينقصه إلا إقرار من رئيس الجمهورية واصداره بالجريدة الرسمية.

أما الحالة الثانية كأن تقبل به الغرفة الأولى وترفضه الغرفة الثانية فتتشكل لجنة متساوية الأعضاء بين الغرفتين وتجتمع بطلب من رئيس الحكومة لاقتراح نص لتعويض الأحكام محل الخلاف[1] ثم يعرض النص الجديد مرة أخرى على الغرفتين شريطة موافقة الحكومة على المقترحات. فان كانت نتيجة الدراسة والمناقشة في الغرفتين بالموافقة فيتم تمرير القانون. أما إن بقي التباين بين الغرفتين فإما أن يسحب المشروع ومنه استقالة الحكومة أو أن يطلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية فان تأكد الخلاف ومنه الانسداد الدستوري فيمكن لرئاسة الجمهورية تمرير قانون المالية بموجب أمر رئاسي.

البند الأول : إجراءات التصويت

إن القانون 84-17 حدد كيفية التصويت على بنود الميزانية فعوض التصويت بابا بابا اقر التصويت بصفة إجمالية[2] وهذا على خمس مراحل هي :

* التصويت بصفة إجمالية على الإيرادات العامة
* التصويت بصفة إجمالية على الاعتمادات المخصصة للتسيير حسب كل دائرة وزارية

1- المادة 120 من الدستور

2- المادة 70 من قانون 84-17

* التصويت بصفة إجمالية على الجزء السنوي من الاعتمادات المخصصة للتجهيز والاستثمار
* التصويت بصفة إجمالية على رخص تمويل الاستثمارات
* التصويت بصفة إجمالية على الحد الأقصى للنفقات حسب كل صنف من الحسابات الخاصة للخزينة

كما أن السلطات التنفيذية يمكن أن تلجأ إلى طرق أخرى غير طريقة المناقشة ثم التصويت وذلك من خلال طريقة التصويت من دون مناقشة وطريقة التصويت بالثقة[1] بناءا على طلب رئيس الحكومة وهي وسيلتين يمكن أن تستعملهما الحكومة للضغط على ممثلي الغرفتين.

البند الثاني : إقرار الميزانية

بعد الموافقة على مشروع قانون المالية ومنه الميزانية العامة من طرف الغرفتين سواء كما طرحته الحكومة أو بعد قبول تعديله من طرف الهيئتين يدخل المشروع المعتمد المرحلة الأخير وهي مرحلة الإقرار التي يأخذ فيها قانون المالية المصادق عليه صفة الشرعية حيث لا ينشر في الجريدة الرسمية إلا بعد توقيعه من طرف رئيس الجمهورية ثم نشره في الجريدة الرسمية التي غالبا ما تناسب أخر السنة.

وفي الأخير بقي الإشارة إلى نقطة أساسية تتمثل في التفرقة بين النفقة والاعتماد. فالاعتماد يتمثل في الإذن الذي يعطيه مجلس النواب للحكومة بصرف مبلغ معين من المال لسد نفقة معينة في سنة معينة على عكس النفقة التي هي المبلغ المصروف فعلا. كما يعرف الاعتماد على انه الحد الأقصى الذي لا يجب على الحكومة تخطيه في إنفاقها.

حيث تقوم الحكومة بطلب فتح اعتمادات بالميزانية لتغطية النفقات. وتوضع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية[2] شريطة وقت تنفيذ الميزانية يجب ألا تفوق في إنفاقها لهذه المبالغ وهذا دون التقيد بإنفاقها كلية.

---

[1]- المادة 84 من الدستور

[2]- المادة 20 من قانون 84-17

الفصل الخامس

الميزانية العامة

وطبيعة تدخل الدولة

المبحث الأول : الفكر الاقتصادي التقليدي وتوازن الميزانية

المبحث الثاني : الفكر الكينزي ومرونة الميزانية العامة

المبحث الثالث : السياسة المالية في الفكر الكينزي

المبحث الرابع : الميزانية العامة وفق المنظور الاشتراكي

المبحث الخامس : تقييم عام لطبيعة الميزانية العامة في الفكر الاقتصادي

الفصل الخامس
الميزانية العامة وطبيعة تدخل الدولة

إن معالجة الميزانية العامة من منظور الفكر الاقتصادي والمالي لتحديد دورها وأثرها على النشاط الاقتصادي يتطلب معالجتها في إطارها الفكري من الناحية التاريخية، باعتبار أن الأهداف والآثار المتعلقة بالميزانية العامة اختلفت من مدرسة اقتصادية إلى أخرى.

هذا الاختلاف الذي يعود أساسا إلى اختلاف وجهات النظر فيما يتعلق بالقوى التي تتحكم في النشاط الاقتصادي. فهي في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي عفوية وفي الفكر الكينزي موجهة أما في الفكر الاشتراكي فهي متدخلة.

وسنحاول في هذا الفصل دراسة مختلف هذه النظريات محددين الإطار العام لكل منها. مع تخصيص مطلب أخير لتقييم طبيعة الميزانية في الفكر الاقتصادي.

المبحث الأول
الفكر الاقتصادي التقليدي وتوازن الميزانية العامة

إن التقليديين وعلى رأسهم آدم سميث ينطلقون من تحليلهم للدورة الاقتصادية من المقولة الشهيرة "دعه يعمل دعه يمر" حيث يعتقدون أن قوى السوق كفيلة بتحقيق التوازن بين العرض الكلي والطلب الكلي تلقائيا عند مستوى التشغيل الكامل. معتمدين في تحليلاتهم على حيادية بعض العناصر والمتغيرات منها على الخصوص حيادية الدولة (حيادية الميزانية العامة) والنقود.

لذا سنحاول في هذا المبحث التعرض للركائز التي اعتمدوا عليها والتي قادتهم إلى هذه النتيجة (حيادية الميزانية العامة) متناولين في نفس الوقت أسس السياسة المالية عندهم مع التطرق لأهم الانتقادات التي وجهت لهم والتي كانت بمثابة منطلاقا للفكر الكينزي.

المطلب الأول
دعائم حيادية الدولة وفق الفكر التقليدي

إن حيادية الدولة لن نجد لها ما يبررها في الفكر التقليدي إلا من خلال دراسة أهم الأفكار التي كانت سائدة في تلك الفترة، والتي كانت تعد بمثابة ركائز للنظرية التقليدية من جهة والتي تدعم فكرة حيادية الميزانية العامة من جهة ثانية.

إن الفكر الاقتصادي التقليدي بصفة عامة يرتكز على أسس مترابطة في بينها تعد بمثابة العمود الفقري له وقوامه وان أي مساس أو نقد لإحداها يعد بمثابة نقد لكل الفكر التقليدي وانهيار له لكونها كانت جد مترابطة في ما بينها.

ومن بين أهم ركائز الفكر التقليدي ما يلي:

1- إن التحليل الاقتصادي التقليدي يقوم على فرضية التشغيل الكامل للموارد البشرية وبقية الموارد الاقتصادية الأخرى. وان الاقتصاد يعمل في حالة من التوازن الذي يتحقق تلقائيا عن طريق قوى السوق. هذا التوازن الذي يعتبر في نظرهم الوضع العادي والطبيعي للمجتمعات الاقتصادية[1]. إذن بالنسبة لرواد هذه المدرسة ليس هناك مشكل توظيف الموارد الاقتصادية (بما فيها عنصر العمل).

2- من أهم القوانين التي وضعت من طرف هذه المدرسة والتي كانت تعد بمثابة قلب الاقتصاد التقليدي هو قانون المنافذ[2] الذي وضعه J. B. SAY والذي يقضي بأن العرض يخلق الطلب الخاص به، حيث كل السلع التي تعرض تباع (بما فيها عنصر العمل) ولن يكون هناك تكدس لها أو اكتناز فيها.

ومنه يصبح العرض هو المحدد لمعدل النمو الاقتصادي. هذا العرض الذي بدوره يتحدد بكمية خدمات عناصر الإنتاج (خاصة عنصر العمل). ومنه فأي عملية إنتاجية جديدة وعن طريق دفع دخول لعوامل الإنتاج سيتولد عنه طلب بنفس الحجم وفي نفس الوقت.

---

[1]- محمد زكي شافعي، مقدمة في النقود والبنوك، القاهرة، دار النهضة العربية، 1976، 389-395

[2]- LECAILLON (Jacques), Analyse Macro-Economique, Ed.CUJAS, Paris, 1982, pp. 191,192

3- إن هذه المدرسة لا تؤمن بوجود بطالة وان وجدت فهي اختيارية وعرضية وليست إجبارية (كنتيجة للفكرتين السابقتين) حيث يفسر وجودها بعدم وجود رغبة لدى هؤلاء العمال في قبول معدل الأجر السائد في سوق العمل. لأن التقليدين كانوا يؤمنون بمرونة الأسعار والأجور. حيث الأجر عندهم يتحدد في سوق العمل عن طريق العرض الحقيقي والطلب الحقيقي لعنصر العمل الذي يفترض انه متوازنا. وان حدث العكس (حالة عدم التوازن) سواء في سوق السلع أو في سوق العمل، فالأسعار والأجور لما تتميز به من مرونة لكفيلة باسترجاع حالة التوازن التي تتطابق وحالة التشغيل الكامل[1]. إذن الاختلال في الأسواق لن يؤثر على حجم الإنتاج الحقيقي الذي يتطابق دائما عندهم مع حالة التشغيل الكامل.

4- انطلاقا من مبدأ احترام المنافسة الحرة والحرية الاقتصادية، ومن المقولة الشهيرة لآدم سميث "دعه يعمل دعه يمر"، فان أي تدخل للدول في الحياة الاقتصادية من شأنه عرقلة الحرية الاقتصادية للأفراد وتعطيل لمواردهم، ما دام الاقتصاد يعمل في حالة التشغيل الكامل من جهة، وانه في وضع توازني. وانه بموجب قانون المنافذ إن حدث اختلال فيه فالسوق كفيلة بإعادة حالة التوازن التي تتماشى ومستوى التشغيل الكامل.

5- عدم تعارض المصلحة الخاصة مع المصلحة العامة، مع تسبيق للأولى على الثانية فالمنفعة العامة بالنسبة لهم ما هي إلا وليدة للمنفعة الخاصة. فالفرد بدافع الربح وهو المحفز الرئيسي يسعى إلى تحقيق مصلحته الشخصية وانطلاقا من مجموع هذه المصالح في المجتمع تتحقق المصلحة العامة (إراديا أو لا إراديا).
ومن خلال الفرضيات المذكورة أخيرا تتأكد فكرة وجوب حيادية الدولة بما أن المصلحة العامة مضمونة التحقيق من طرف القطاع الخاص

6- كما وجدت فكرة أخرى التي كانت تهدف إلى نفس النتيجة وهي اعتبار النقود وسيط فقط في التبادل[2] (حيادية النقود). فزيادتها أو الإنقاص منها لن يؤثر على الإنتاج العيني. لان السلع تبادل بالسلع، ومنه يصبح المتغير الوحيد متمثلا في المستوى العام للأسعار والذي لا يؤثر (ولا يتأثر) على المعروض من المنتجات المقيمة بالوحدات الحقيقية. وهذا انطلاقا من معادلة فيشر الشهيرة : $M.V=P.T$ (كل من V و T ثابتة في الفترة القصيرة والتي تعبر سرعة تداول

1- سامي خليل، النظريات والسياسات النقدية والمالية، ش. كاظمة للنشر والترجمة ، الكويت، 1976، ص 441

2- نفس المرجع ، ص 109-117

النقود و عدد الصفقات التجارية على التوالي) ومنه فأي زيادة أو نقصان في الكتلة النقدية (M) سينجر عنه تغير وبنفس الاتجاه و النسبة في المستوى العام للأسعار المعبر عنه (P).

7- إن الادخار بالنسبة لرواد هذه المدرسة ما هو إلا شكل من أشكال الإنفاق[1] فالادخار هو الإنفاق على السلع الإنتاجية (الاستثمار). ومنه كل المدخرات ستتحول إلى استثمارات (تطبيقا لفكرة كل ما يعرض يطلب) ويتحقق ذلك من خلال مرونة سعر الفائدة. إذن التغيرات في سعر الفائدة كفيلة بتحقيق التساوي الدائم بين الادخار والاستثمار. هذا الأمر الذي ينتجه عنه استخدام كامل للمدخرات ومنه عدم وجود مكتنزات (وإلا اصبح للنقود دور).

إن الأفكار والنظريات السابقة إن تحققت مجتمعة وعلى الدوام فستقود بالاقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية من جهة والى توازن مستقر ودائم من جهة ثانية. الأمر الذي ينجر عنه وجوب حيادية الدولة (أو أي متغير دخيل آخر) وعدم تدخلها في النشاط الاقتصادي. لان في تدخلها إخلال بهذا التوازن التلقائي. لذا كانوا يلحون على أن يقتصر دورها على المهام التقليدية من دفاع وعدل أمن لذا سميت بالدولة الحارسة. ومنه يجب يترك النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص وهذا مهما كانت طبيعة وظروف الاقتصاد لان هناك قوى خفية للسوق تعمل دائما على استرجاع التوازن والاستقرار الاقتصادي والتي تعد بالنسبة لهم هي الحالة العادية أما حالة اللاستقرار فهي الوضعية غير الطبيعية لا تلبث أن تزول.

1- سامي خليل، مرجع سبق ذكره، ص 196

المطلب الثاني
أسس السياسة المالية عند التقليديين

إن السياسة المالية للدولة[1] في عهد المدرسة التقليدية، كانت مسايرة للأفكار السابقة الذكر. حيث وجدت بعض القواعد المالية التي كانت تسير مع حيادية السياسة المالية للدولة والتي تصب كلها في قالب واحد هو حيادية الدولة ومنه حيادية الميزانية العامة. حيث لم يعطوا أي اهتمام للمتغيرات أو الظروف غير الاقتصادية خاصة الاجتماعية منها عكس المالية الحديثة أين تلعب السياسة المالية دور مهم في هذا الموضوع.
ومن بين الأسس التي كانت تحكم السياسة المالية ما يلي:

1- إن حياد السياسة المالية بالنسبة للتقليديين معناه عدم تدخل الدولة كما ذكرنا سابقا في إحداث التوازن الاقتصادي أو التأثير عليه. حيث هذا الأخير يتحقق تلقائيا عن طريق قوى السوق، ويصح هذا سواء تعلق الأمر بالتوازن الداخلي أو التوازن الخارجي (حيث أنظمة تغطية النقد (قاعدة الذهب) التي كانت سائدة مع حرية التجارة لكفيلة بتحقيق ذلك على المستوى الخارجي).

2- إن حياد السياسة المالية معناه كذلك التقليل من النفقات العامة بالقدر الكافي، واقتصارها فقط على المجالات الحيوية التي تحافظ على السيادة الوطنية. لأنه في اعتقادهم كلما زادت النفقات كلما زاد تدخل الدولة مما يستوجب توفير موارد إضافية، التي إما ستُقتَطَع من دخول الأفراد وفي هذا هدر للطاقات لان الدولة في اعتقادهم غير منتجة، أو باللجوء إلى الموارد غير العادية (الاقتراض أو الإصدار) والتي كلها ستزيد من المستوى العام للأسعار. ولهذا كان حجم النفقات لا يمثل إلا نسبة ضئيلة جدا من الدخل الوطني.

---

[1]- تعرف السياسة المالية على انها تلك الجهود والمحاولات الحكومية المتعددة لتحقيق التوظف الكامل دون تضخم وذلك من خلال سياسة الانفاق والسياسة الضريبية و سياسة الاقتراض العام(سامي خليل، النظريات والسياسات النقدية والمالية، شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، الكويت، 1976، ص 693

3- إن التقليديين بمعتقداتهم لم يعرفوا إلا قاعدة أساسية واحدة تحكم السياسة المالية وهي قاعدة تحقيق توازن الميزانية سنويا حيث كانوا يعتبرونها قاعدة ذهبية. وهذا مهما كانت الظروف الاقتصادية (حالة الانكماش، حالة التضخم) وذلك بتحريم تحقيق أي فائض أو عجز فيها. وان الالتجاء إلى القروض والإصدار فهو متروك للحالات الاستثنائية فقط كالحروب والكوارث[1] . وهذا التوازن يكون بان لا تتجاوز النفقات العمومية مجموع الإيرادات العمومية العادية[2] باعتبار أن الإيرادات العادية تتمثل في دخول أملاك الدولة الخاصة (الدومين) والضرائب. هذه القاعدة وضعت لعزل الميزانية عن الاقتصاد ومنه جعلها حيادية تجاه الحركات الاقتصادية الظرفية.

4- إن المدرسة لم تحارب فقط العجز بل منعت كذلك تحقيق الفائض فيها وهذا تطبيقا لقاعدة "الجباية بقدر الكفاية " فزيادة الإيرادات عندهم تعني أن الدولة فرضت ضرائب اكثر من اللازم على الأفراد[3]. كما انه في نظرهم أن فكرة تكوين احتياطي عن طريق هذا الفائض من شأنه المساس بالركائز الأساسية التي تقوم عليها المدرسة خاصة فكرة التشغيل الكامل للموارد لأنها ستبقى معطلة ومنه ستؤثر على حجم المدخرات (التي يجب أن تعرض) منه الاستثمار وهكذا تنطلق حالة اللاتوازن التي لا يرغب فيها التقليديون.

البند الأول : توازن الميزانية العامة عند الكلاسيك

من بين القواعد الأساسية التي يجب احترامها وقت إعداد الميزانية العامة (والتي ذكرت سابقا إلا هذه القاعدة) هي قاعدة توازن الميزانية. وتوازن الميزانية اختلفت أهميته ودوره من مدرسة لأخرى إلا أن تعريفه واحد حيث يعني تحقيق المساواة بين جانبي النفقات والإيرادات بميزانية الدولة سنويا. ومنه إن كانت النفقات العامة اكبر من الإيرادات العامة فتكون الميزانية في حالة عجز أما إن حدث العكس فتكون الميزانية في حالة فائض.

وعند الكلاسيك كان يجري تقدير دقيق لأقل حجم ممكن للنفقات العمومية واللازم للقيام الدولة بوظائفها التقليدية، ثم تغطيته بتقدير دقيق للإيرادات. منطلقين من تقدير إيرادات

[1]- محمود نيربي، مرجع سبق ذكره، ص 289

[2]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 319

[3]- عطية عبد الواحد السيد، مرجع سبق ذكره، ص 35

الدومين أولا والباقي يغطى بالضرائب بحيث يجب على الإيرادات أن تكون مساوية لحجم النفقات العامة.

كما انه من بين الأسباب التي أدت بالتقليديين إلى رفض الميزانية غير المتوازنة كون العجز فيها سيمول غالبا بالقروض ومنه مصدر آخر غير الضرائب على الرعايا، وبالتالي زيادة في سلطة الدولة من خلال زيادة في استقلاليتها عن الرعية. هذه الزيادة المفرطة للقروض تدفع الدولة إلى الدخول في حروب ينتج عنها فرض للضرائب لمواجهة نفقات الحرب. والعائق الآخر بالنسبة للتقليديين هو أن الحرب ستنتهي يوما ما، إلا أن الضرائب التي رافقتها ستبقى دائمة التحصيل. لذا كانت الميزانية المتوازنة هي الهدف الأسمى للاقتصاديين التقليديين و اعتبروها "قاعدة ذهبية" فكانت ترمز لصحة وسلامة الإدارة المالية للدولة.

البند الثاني : الحجج المدعمة لفكرة توازن الميزانية

1- إن حدوث عجز بالميزانية مع عدم كفاية الضرائب معناه الالتجاء إلى القروض التي ستشكل عبئا على الأجيال القادمة من جهة ومن جهة ثانية ونتيجة الفوائد المترتبة عليه ستؤدي إلى تفاقم العجز مستقبلا مما سيدخل ميزانية الدولة في حركة عجز بالميزانية يتزايد رصيده بشكل تراكمي من سنة لأخرى. مما يحمل الأجيال القادمة أعباء إضافية. حيث يعتبرون التمويل بالقروض مكلف، فالنفقات التي تمول عن طريق القروض تدفع مرتين مرة عند مواجهة نفقات الفائدة ومرة عند استهلاك الدين[1].

2- إن أحد الأسباب الرئيسية التي جعلت آدم سميث يعارض فكرة الميزانية غير المتوازنة هو عداءه لأفكار التجاريين[2] التي كانت الميزانية وقتهم تشهد عجزا نتيجة التنظيم غير الكفء لجهاز الدولة الذي كان مبذرا للأموال التي كانت تؤخذ من التجار ورجال الصناعة ومنه - حسب رأيه-حرمان الصناعة والتجارة من رؤوس أموال كانت مطلوبة بشدة لزيادة الإنتاج وتوسيع التجارة[3]. فهذه الأموال التي تذهب لتغطية العجز والتي تحصلت عليها الدولة عن طريق الاقتراض أخذت من سوق راس المال أي أن هناك إنقاص في راس المال بقدر حجم القروض الموجهة لسد هذا العجز. إذن الدولة ليست مصدرا لخلق الثروة والدخل.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد،1996، مرجع سبق ذكره، ص 37

[2]- نفس المرجع، ص 45

[3]- نفس المرجع، ص 122

3- إن حدوث عجز مع استحالة اللجوء إلى الاقتراض سيحتم على الدولة اللجوء إلى البنك المركزي لإصدار أوراق نقدية جديدة ستعمل -وهذا انطلاقا من فكرة حيادية النقد و نظرية كمية النقود- على التأثير على المستوى العام للأسعار بالارتفاع، ومنه ظهور حالة التضخم التي هي الأخرى ستدخل في حلقة مفرغة لما للمستوى العام للأسعار من تأثير على النفقات العمومية. هذا الإصدار ستترجم نتيجته بتدهور[1] قيمة النقود الأمر الذي قد يؤثر على حجم المعاملات التجارية (والتي هي في نماذج التقليديين ثابتة على الأقل في المدى القريب). إذن العجز بالنسبة لهذه المدرسة له خطرين متمثلين في إفلاس الدولة والتضخم[2].

4- إن الميزانية غير المتوازنة تساهم في نمو الحكومة[3] مما يترتب عنه أعمال غير واعية ضد القطاع الخاص من جانب الحكومة. لان اضطرار الحكومة على تمويل هذا العجز يجعلها تمارس نوعا من الضغط على دافعي الضرائب وممولي السندات الحكومية وهذا لزيادة حصيلة الضرائب أو القروض العامة. وتكرر هذه العملية مع مرور السنين يؤدي إلى اتساع نشاط الحكومة اقتصاديا وسياسيا، ومنه تشجيع الحكومة على قيامها بأعمال غير واعية تبدد من ثروة المجتمع عن طريق الإنفاق على الأغراض الاستهلاكية المكلفة وعلى مظاهر الترف والتبذير.

5- إن الميزانية غير المتوازنة تؤدي إلى تحويل الموارد من الأفراد إلى الدولة، أي من القطاع الخاص إلى القطاع العام، مع العلم أن القطاع العام هو قطاع استهلاكي وليس إنتاجي (رأي المدرسة). ومنه سيعمل العجز على تخفيض الطاقات الإنتاجية للمجتمع عوض تحويلها إلى القطاع الإنتاجي وتحفيزه لزيادة السلع الرأسمالية ومنه خلق طاقات إضافية جديدة.

6- تمويل العجز بالقروض العامة يؤدي إلى تغيير طبيعة الإنفاق من إنفاق استثماري إلى إنفاق استهلاكي. لان هذه القروض ستسحب من الموارد التي كان سيستخدمها القطاع الخاص في الاستثمار، وهذا معناه أن الاستهلاك العام سيحل محل الاستثمار الخاص وليس محل

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 57

[2]- DUVERGER (Maurice), Op. Cit., p. 221

[3]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، ص 56

الاستهلاك الخاص كما يحدث في توازن الميزانية. فالميزانية المتوازنة بالنسبة للتقليديين تعبر الحل السليم لمشكل تخصيص الموارد بين القطاع العام والقطاع الخاص.

7- إن احسن ميزانية بالنسبة للكلاسيك هي التي تقارب العجز

[1]« Un bon Budget doit côtoyer le déficit»

دون السقوط فيه وهذه دلالة على أن العجز نفسه غير مرغوب فيه كذلك لأنه يمكن أن يستغل لأغراض دعائية من طرف أعضاء البرلمان. لأنه وتطبيقا لقاعدة توازن الميزانية فسيعمل البرلمان على إيجاد مجالات لإنفاق هذا الفائض والتي ستصبح ضمن النفقات العادية التي يجب توليها كل السنة. وبالتالي يصبح فائض في الميزانية لسنة معينة كمصدر لعجز دائم في الميزانية. كما أن هذا الفائض له آثار اقتصادية حيث هذه المبالغ لها تأثير سلبي على القوة الشرائية للأفراد الأمر الذي سيقل طلبهم على السلع والخدمات من جهة ومن جهة ثانية عدم تطابق بين الادخار والاستثمار.

نستنتج مما ذكر أن الفكر التقليدي باعتماده على القوى الخفية للسوق يركز أساسا على أن النشاط الاقتصادي مهما كانت طبيعته وظروفه يجب أن يترك للقطاع الخاص وهذا القطاع كفيل بتحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق مصلحته الخاصة، فالدولة يجب عليها أن لا تتدخل في النشاط الاقتصادي على الإطلاق ومهما كانت الظروف لأن وظيفتها يجب أن تنحصر في الوظائف التقليدية كالأمن والحراسة والعدل.

ومنه تكون الميزانية العامة للدولة حيادية لا تؤثر ولا تتأثر بالنشاط الاقتصادي لان تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية عن طريق هذه الأداة تبذير للموارد مادامت النفقات التي تنفقها الدولة غير منتجة. كما أن التمادي في النفقات العامة معناه زيادة في الضرائب والرسوم الشيء الذي سيحد من حرية النشاط الاقتصادي للأفراد. هذه الأمور مجتمعة جعلت الفكر التقليدي يركز على ضرورة تحقيق التوازن المحاسبي للميزانية العامة باستخدام الإيرادات العادية فقط وعدم اللجوء إلى الإصدار النقدي وخاصة القروض.

---

[1]- **DUVERGER (Maurice), Op. Cit., p. 222**

مما تقدم يمكن استخلاص بعض المبادئ الجوهرية كانت تحكم السياسة المالية التقليدية:

1- وجوب اقتصار دور الدولة على المرافق التقليدية تطبيقا لفكرة الدولة الحارسة.

2- يجب عليها أن لا تتدخل بنفقاتها أو إيراداتها في المجال الاقتصادي تطبيقا لفكرة حيادية المالية العامة.

3- يجب تحقيق التطابق بين الإيرادات والنفقات العامة تطبيقا للقاعدة الذهبية المتمثلة في توازن الميزانية.

4- انصب اهتمامهم في دراسة مشاكل العدالة الضريبية[1] والتقليل من آثارها على النشاط الاقتصادي.

---

[1]-SPINDLER (Jacques), La Politique Budgetaire Theorie et Realite,Revue Francçaise de Finances Publiques, N°46 , Paris, 1994, p. 29

المطلب الثالث
أهم الانتقادات الموجهة لأفكار المدرسة

إن الفكر التقليدي وجهت له عدة انتقادات مست في أغلبها أسس هذا الفكر، والتي يمكن حصر البعض منها في النقاط التالية:

1- إن أول انتقاد يوجه للمدرسة هو اعتقادها بان الاقتصاد يعمل في حالة التشغيل الكامل، وهي حالة توازن واستقرار وهو افتراض غير واقعي. لان هذه الحالة إن وصل إليها الاقتصاد فهي استثنائية. بل الحالة الطبيعية هي حالة التشغيل غير الكامل. ومنه فلدخول الدولة في النشاط الاقتصادي ما يبرره. وهذا ما حدث بعد الأزمة الشهيرة لسنة 1929. حيث اصبح تدخلها مستحبا ومطلوبا من طرف جل الاقتصاديين.

2- إن ثاني انتقاد يوجه للمدرسة خص قانون ساي للأسواق. حيث لا يصح هذا القانون إلا إذا كانت كل عوائد عوامل الإنتاج (الدخول) تنفق على آخرها. إلا انه ليس من الضروري استخدام كل الدخل المتحصل عليه، ومنه هناك إمكانية حدوث قصور في الطلب الكلي (وهي الحالة العادية). فعرض إضافي لا يعني بالضرورة طلبا إضافيا كما كانت تنظر إليه هذه المدرسة. وهذا معناه إمكانية وجود فائض في العرض الذي قد يمتص عن طريق تدخل الدولة بزيادة دفعها لمرتبات الموظفين (النفقات) التي ستتحول إلى إنفاق، ومنه إعطاء دفع لإرجاع حالة التوازن. ومنه يعد هذا الانتقاد ضربة قاضية للمدرسة التقليدية لأنه ضرب لفكرة التوازن التلقائي وفكرة التشغيل الكامل .

3- كما أن هناك انتقادات أخرى وجهت لهذه المدرسة تخص فكرة دعه يعمل دعه يمر وفكرة المنافسة الكاملة لتحقيق التوظف الكامل والمطالبة بعدم تدخل نقابات العمال في تحديد الأجور. هذه الأفكار والأمور التي أصبحت لا تتماشى والنظم الاقتصادية في الوقت الحاضر.

4- إن ما يؤخذ على الفكر التقليدي انه لم يتعمق في مدى العلاقات التشابكية بين المتغيرات الاقتصادية ومدى التأثيرات والانعكاسات المتبادلة بين هذه المتغيرات الاقتصادية وهذا من خلال اعتبار بعض منها حياديا. فالنفقة العامة لا يمكن أن تكون حيادية لان زيادة

الإنفاق العام يؤدي حتما إلى زيادة الطلب الأمر الذي يمكن أن يكون له اثر على الاستثمار ومنه الإنتاج.

5- كما أن رفع الضرائب ليس بالضرورة عائقا أمام النشاط الاقتصادي الذي يتأثر بجملة من العوامل (منها الضريبة). فقد يحدث توسع في الاستثمار رغم ارتفاع معدلات الضريبة إذا كان المستثمر يتوقع زيادة أرباحه.

6- كما أن الفكر الكلاسيكي في تحريمه لفكرة العجز والفائض في الميزانية العامة خالفه الصواب لأنه لم يستطع أن يدرك أن الأمر لا يرتبط بتوازن محاسبي بقدر ما يرتبط بمدى تأثير حالة الميزانية العامة على النشاط الاقتصادي. ومنه ليس كل إصدار أو زيادة في القروض تضخما إذا ما كان الاقتصاد الوطني بحاجة إلى سيولة نقدية وإذا كان اثر هذا الإنفاق إيجابيا على النشاط الاقتصادي. هذه الأمور التي كانت مجالا خصبا لكينز لبناء وتطوير أفكاره.

المبحث الثاني
الفكر الكينزي ومرونة الميزانية العامة

إن الانتقال من السياسة المالية المحايدة إلى السياسة المالية المتدخلة بدأت تظهر[1] ملامحها مع بداية الحرب العالمية الأولى (1914) إلى أن تكرست مع ظهور كتاب النظرية العامة في التوظيف والفائدة والنقود سنة 1936 . وما ساعد هذا التطور في دور السياسة المالية ومنه في دور الدولة في الحياة الاقتصادية يمكن إرجاعه إلى عدة عوامل منها:

*- كثرة الأزمات الاقتصادية وطول فتراتها خاصة أزمة 1929. ومنها تأكدت فكرة أن الإرادة الفردية لوحدها غير كافية على تحقيق الاستقرار الاقتصادي[2] والاجتماعي.

*- حدوث تطور سياسي واقتصادي تمثل في تزايد تدخل الدولة نتيجة ظهور الفكر الاشتراكي وتجسيده ميدانيا (الثورة الروسية سنة 1917). حيث أصبحت الدولة هي الضامنة لحياة الأفراد بل أصبحت تهيئ فيه كل شيء لرعيتها.

*- كثرت الحروب (1914-1918) أعطى دورا مهما للدولة لمواجهة نفقات الحرب ثم إصلاح ما دمر خلالها. وهذه أمور ترجمت في الواقع بزيادة في نفقات الدولة ونزيف في مواردها. مما جعل ميزانية الدولة في حالة عجز. وهي الحالة المعروفة عند الكلاسيك بالحالات الاستثنائية. ففيها يزداد نصيب النفقات العمومية مقارنة مع الناتج الداخلي الخام بحيث يصعب التراجع عنها في الأوقات العادية، لان الأعوان الاقتصادية تكون قد تكيفت مع مستويات الضرائب الجديدة[3].

*- إن التطور الصناعي والتكنولوجي ساهم في زيادة التدخل حيث فرض على الدولة تطوير بعض القطاعات إما لأنها تتطلب استثمارات ضخمة أو لأنها لا تحقق الأرباح الكافية لدخول القطاع الخاص فيها أو لأنها تدخل في ميدان سيادة الدولة كالصناعات الحربية والاستراتيجية.

*- وكآخر سبب يتمثل في الثورة الكينزية وما أحدثته هذه النظرية من تطور في مفهوم الدولة ودورها الاقتصادي والاجتماعي. وهذا ما سنعالجه في هذا المبحث.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 60-62

[2]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 125

[3]- PERCEBOIS (Jacques), Op. Cit. , p. 106

المطلب الأول
أزمة 1929 كمنطلق للفكر الكينزي

إضافة إلى الأسباب السالفة الذكر، فان التقيد بنظريات وأفكار التقليديين أدى إلى تفاقم الأزمات الاقتصادية من اتساع في رقعتها وازدياد لحدتها وامتداد آجالها[1] (من 1929 إلى غاية 1935 و 1939 وهذا حسب الدول).

لأنه في أوقات الرواج والتضخم يزداد النشاط الاقتصادي ومنه زيادة في الدخول النقدية. الأمر الذي سينجر عنه زيادة في إيرادات الدولة نتيجة زيادة حصيلة الضرائب. الأمر -حسب التقليديين- الذي سيدفع الدولة أما لزيادة حجم النفقات العامة أو تخفيض الضرائب لتحقيق فكرة توازن الميزانية السنوي.

إلا أن زيادة النفقات العامة (أو تخفيض في الضرائب) في مثل هذه الحالة، سيزيد من الطلب الكلي (في حالة تخفيض الضرائب تترجم بزيادة في دخول الأفراد التي تتحول إلى إنفاق) ومنه زيادة في حدة التضخم. هذه الزيادة في التضخم هي الأخرى ستضيف قوة شرائية جديدة تترجم بزيادة في الدخول النقدية للأفراد. ومنه زيادة في الضرائب مرة أخرى وهكذا تزداد الأزمة حدة وتعقيدا.

أما في أوقات الكساد، (انطلاقا من أفكار التقليديين دائما)، سيحدث انخفاض في الدخول النقدية للأفراد ينتج عنه انخفاض في حصيلة الإيرادات العامة. مما يدفع الدولة إلى سلك نهج معاكس للحالة الأولى (تقليص في نفقاتها أو زيادة في الضرائب) والتي بدورها ستؤدي إلى نتائج معاكسة أي الزيادة في حدة الكساد وتغذيته.

ومنه فأفكار التقليديين كانت سببا رئيسيا في أزمة 1929 وتغذيتها. بل وأنها عجزت حتى على تفسير الظاهرة وما صاحبها من بطالة إجبارية. هذه الأزمة التي اعتبرت منطلقا خصبا لكينز ولما عرف في ما بعد بالفكر الكينزي، الذي نسب هذه الأزمة إلى عدم كفاية الطلب الفعلي وبشكل خاص إلى عدم كفاية الطلب الاستثماري للسماح للقوى المنتجة المتوفرة آنذاك بالعمل كليا[2].

---

[1]- حسين عمر، الموسوعة الاقتصادية، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992، ص 383

[2]- محمود نيربي، مرجع سبق ذكره، ص 292، 294

المطلب الثاني
نظرية كينز وضرورة التدخل الحكومي

إن كينز من خلال دراسة مسببات الأزمة الاقتصادية من جهة، وقصور الفكر التقليدي عن تفسيرها من جهة ثانية، حاول الانطلاق من النقيض لإيجاد علاج لها وما نجم عنها من كساد في السلع والخدمات. هذه المحاولة التي توجت بميلاد نظرية جديدة.

هذه النظرية التي قامت على مجموعة من الأفكار الجديدة، باستعمال أدوات تحليل جديدة، اعتبرت بمثابة مذهب جديد ضمنت في كتاب "النظرية العامة للتوظيف، سعر الفائدة والنقود" (1936). حيث يرجع لها الفضل في التخلص جذريا من أفكار التقليديين برفض أسسها ومنهجها ونتائجها.

إن تحقيق التوازن الاقتصادي بالنسبة إلى كينز يتطلب معرفة تركيبة المتغيرات والعناصر الاقتصادية (حيث قام بدراسة مركبات الطلب الكلي والعرض الكلي ...) مع دراسة مدى التأثيرات المختلفة والمتبادلة بينها ومعالجتها معالجة ديناميكية، مع رفضه المطلق لفكرة فرض حيادية البعض منها. هذا المنهج في المعالجة كان له الأثر البالغ على نتائج دراسته والذي اصبح في ما بعد نهجا للتحليل الاقتصادي الكلي.

إن منطلق النظرية هذه، تمثل في أن تحقيق التوازن في مستوى التشغيل الكامل يعتبر حالة مثالية، حيث الواقع اثبت عدم تحققها. وهذا لاقتصار الدراسات السابقة على دراسة الفترة الطويلة مع عدم إعطاء أهمية تذكر لعنصر الزمن أو للفترة القصيرة، ومن ثمة تجاهل لأثر مراحل الدورات الاقتصادية[1] على النشاط الاقتصادي. وهو الأمر الذي يوحي وكأن التقليديين تطرقون لمرحلة واحدة من مراحل هذه الدورة بل وإلى لحظة زمنية معينة. لان نماذجهم كانت ساكنة وعند مستوى واحد من هذه المرحلة وهي النقطة الفاصلة بين مرحلة الرواج والتضخم واعتبروها الحالة الدائمة أما الفترات الأخرى فهي عابرة. ومنه تكون النظرية العامة قد أعطت أهمية اكبر للتوازن القصير الأجل.

كما أن في انتقاده ورفضه لفكرة دعه يعمل دعه يمر، ثورة ضد النظام الاقتصادي الحر لان النظام الاقتصادي بالنسبة إليه لا يتميز بالمواءمة الذاتية. ومنه كان ولا بد أن يحتاج إلى

[1]- مراحلها هي مرحلة الانتعاش، الرواج، التضخم، الكساد. بعدها تاتي مرحلة الانعاش من جديد وهكذا)

تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي. حيث إذا كان هناك موارد عاطلة لا يستطيع القطاع الخاص استغلالها فان هذه الموارد يجب أن تعمل بواسطة الدولة عن طريق زيادة الإنفاق العام، الذي لا يحتاج إلى أن يوازن بزيادة في الإيراد الحكومي[1].

إلا أن هذا التدخل لا يجب أن يكون على حساب أهمية ودور القطاع الخاص الذي يجب أن يبقى رائدا في النشاط الاقتصادي. ومنه إعطاء الدولة دور المنظم والضابط (REGULATEUR) لإصلاح النظام الرأسمالي بحيث يستطيع أن يخدم هذا التدخل، بطريقة افضل، حاجات المجتمع على ضوء التغيرات التي حدثت أو قد تحدث في المجتمعات الحديثة(الأزمات والحروب).

فالنظام الرأسمالي بالنسبة إليه نظام مقبول ولكنه يحتاج إلى بعض التعديلات من أهمها تعويض فكرة اتركه يعمل، التي قدسها التقليديون، بفكرة وجوب التدخل الحكومي لضمان وجعل الطلب الكلي الفعال[2] في المستوى المرغوب فيه (النقطة E' في الشكل رقم 03:ص.158) والذي يحقق التوظيف الكامل حيث الظروف أثبتت إمكانية حدوث توازن عند مستوى يقل عن مستوى التشغيل الكامل (النقطة E).

فالمعضلة بالنسبة إلى كينز تتمثل في عدم كفاية الطلب الفعلي (الذي يمثله المنحنى D) ووجوده في نقطة مستوى اقل من المستوى المثالي(حيث حجم البطالة الإجبارية حسب الرسم تتمثل في N2-N1). فهذا القصور في الطلب الكلي جعله هو المحدد لمستوى الإنتاج وليس العكس (حسب قانون المنافذ حجم الإنتاج هو المحدد للطلب الكلي وخاضعة له). لذا قام بتفكيك ودراسة مكونات هذا الطلب المكونة من الطلب الاستهلاكي، الثابت في الفترة القصيرة[3] (حيث بالنسبة إليه الطلب الاستهلاكي والخاضع للمتغيرات السيكولوجية تحتم استقراره على الأقل في الوقت القصير) (كما اعتبر أن الإنفاق الحكومي مستقل عن التغيرات التي يمكن أن تحدث في الدخل)، ومن الطلب الاستثماري والخاضع لتغير الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة والقابل للزيادة والتأثير فيه عن طريق الاستثمارات العامة. ومنه فالقصور في الطلب هو قصور في الطلب الاستثماري ، حيث لا فرق عنده إن تم تمويلها بإصدار نقدي أو بالاقتراض. ولا خشية

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، ص 126

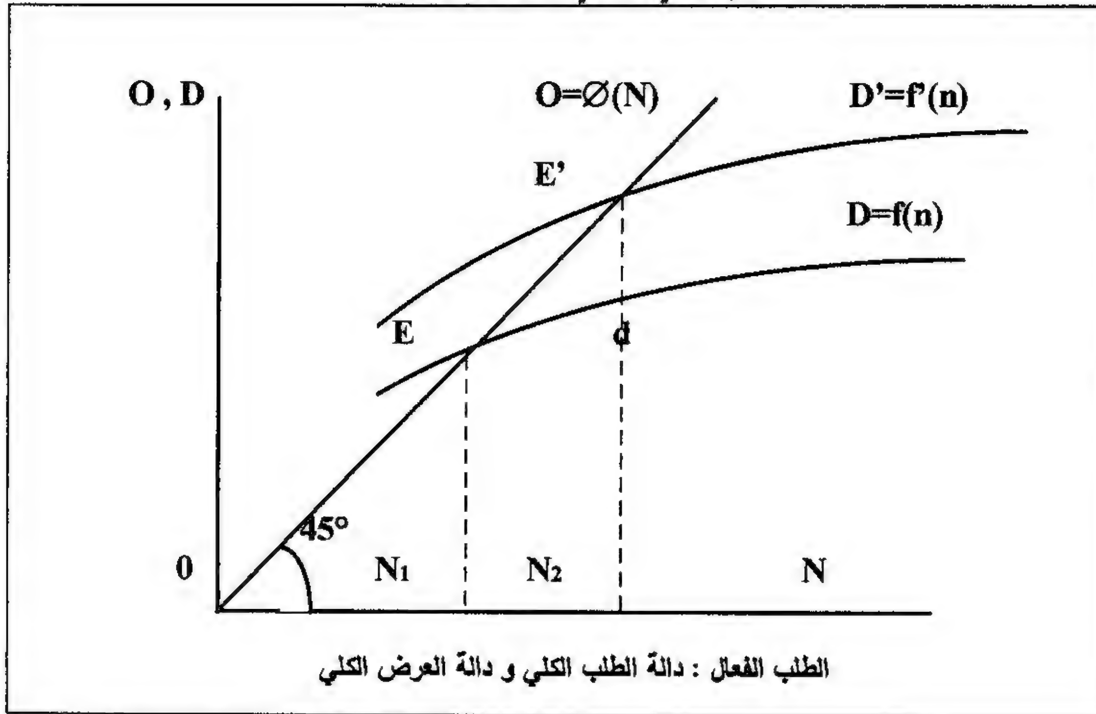
[2]- يقصد بالطلب الفعال عند كينز الطلب الكلي على السلع والخدمات الاستهلاكية والاستثمارية بواسطة افراد المجتمع وفي اقتصاد يسود فيه التعامل بالنقود أي الطلب المقرون بقوة شرائية والذي هو في نفس الوقت خاضع لمستوى تشغيل اليد العاملة.

[3]- ALPHANDERY (Edmond), Cours d'Analyse Macroeconomique, Economica, Paris, 1976,p. .52

من حدوث التضخم النقدي نتيجة ذلك[1](بافتراض مرونة جهاز الإنتاج) حيث الزيادة في الأسعار عند مستوى كهذا من شأنه أن يحفز جهاز الإنتاج. ومنه ففكرة تحويل الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام هي فكرة خاطئة في أساسها لأنه في حالة الانكماش مثلا يبقى جزء كبير من راس المال معطلا فتحويل هذه الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام (استثمارات عامة) يصبح أمرا مرغوب فيه.

الشكل رقم : 03

رسم بياني لدالتي الطلب والعرض



الطلب الفعال : دالة الطلب الكلي و دالة العرض الكلي

المرجع : سامي خليل، مرجع سبق ذكره، ص 217، 221

المحور الأفقي يمثل مستوى العمالة N ، المحور العمودي يمثل الطلب الكلي والعرض الكلي(الإنتاج الكلي)
المنحنى O يمثل دالة الإنتاج (العرض الكلي بدلالة مستوى تشغيل العنصر N وميله ثابت ويساوي إلى 1 (في المدى القريب)
المنحنى D يمثل دالة الطلب الكلي في المستوي الأول و E تمثل نقطة التوازن الاقتصادي في الحالة العادية (دون التشغيل الكامل)
المنحنى D' يمثل دالة الطلب بعد التأثير على مركبات الطلب الكلي وهذا لتحقيق المزيد من تشغيل اليد العاملة إن أي توظيف بين N1 وN2 من شأنه أن يدفع بالاقتصاد إلى زيادة متتالية إلى أن يبلغ مستوى التشغيل التوازني N2.

[1]- محمود نيربي، مرجع سبق ذكره، ص 292

إن الاختلاف في المنطلقات بين الفكرين، أثر على مفهوم الاقتراض الحكومي بهدف تمويل النفقات العامة وقت عدم كفاية الموارد العادية. فبعد أن كان ينظر له وكأنه شر يجب تفاديه، فان كينز عكَسَ هذا المنطلق حيث يرى بان النفقات الممولة عن طريق القروض تساهم في نمو المجتمعات، حتى ولو كانت هذه النفقات غير ضرورية[1] مادام الهدف هو الرفع من مستوى التشغيل، ومنه فقدت فكرة توازن الميزانية أهميتها في هذا الفكر.

كما بين من خلال دراسته للأسعار والأجور بأنها غير مرنة على عكس ما ذهبت إليه المدرسة التقليدية . فالأسعار في أوقات الكساد لا يمكن رفعها بمجرد زيادة كمية النقود. فأحيانا قد تنخفض الأسعار دون انخفاض في الكمية المعروضة وذلك بسبب انخفاض في تفضيل السيولة. أما الأجور ونتيجة وجود نقابات العمال والتي هي جزء متكامل مع نظام الصناعات الحديثة سيقاومون أي سياسة تهدف إلى تخفيضها، بالإضافة إلى وجود تشريعات تحدد الحد الأدنى للأجور. كما أن تخفيض الأجور معناه تخفيض لقوتهم الشرائية الذي سيؤدي إلى تخفيض في الاستهلاك الكلي، ومنه في الطلب الفعال، الذي سيقود إلى تخفيض الإنتاج[2].

وهكذا يكون كينز قد ادخل متغيرات لم يدخلها من سبقوه. فبالنسبة إليه مشكلة البطالة لا يمكن حلها عن طريق المناورة بالأجور. وإنما تحل عن طريق التأثير في الطلب الكلي الفعال. هذا الطلب الذي يجب تحفيزه من عن طريق تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال أدوات السياسة المالية (الإنفاق الحكومي) التي من شأنها أن تزيد من حجم العمالة وبالتالي في القوة الشرائية ثم زيادة في الطلب على السلع والخدمات وهكذا.

ومنه فهذا الفكر يعد بمثابة نقلة نوعية للآليات التي تؤثر في النشاط الاقتصادي بحيث أصبحت وظيفة الدولة لا تنحصر في المجال التقليدي بل أصبحت من خلال ميزانيتها العامة أداة إيجابية ومستحبة للتأثير في الحياة الاقتصادية ومنه وضع حد لمقولة حيادية الميزانية العامة التي كان التقليديون ينادون بها

على عكس التقليديين الذين كانوا يحبذون الادخار وهذا لتكوين راس المال اللازم لتقوية النشاط الاقتصادي، فكينز جاء بفكرة معاكسة تماما وقت الكساد وهذا بتشجيعه الإنفاق واعتبره فضيلة والادخار رذيلة[3] في وهذه المرحلة. حيث بالنسبة إليه أن الإنفاق يضيف الطلب

---

[1]- SPINDLER (Jacques), L'Evolution des Conceptions Theoriques et des Instruments de la Politique Budgetaire, Revue Française de finances Publiques, N° 46 , Paris 1994, p. 30

[2]- سامي خليل، مرجع سبق ذكره، ص 197-208

[3]- نفس المرجع، ص 203

الكلي الفعال وبالتالي يؤدي إلى زيادة التوظف. أما زيادة الادخار الكلي إنما تؤدي إلى نقص في الاستهلاك الكلي وبالتالي إلى نقص في الطلب الكلي وبالتالي إلى انخفاض في التوظيف.

كما أوضح عدم ارتباط الادخار بالاستثمار واختلاف العوامل التي تؤثر في الادخار عن تلك العوامل التي تحدد حجم الاستثمار. حيث الادخار هو دالة في الدخل (الميل الحدي للاستهلاك) بينما الاستثمار فيخضع للمقارنة بين أسعار الفائدة والكفاية الحدية لرأس المال. وان سعر الفائدة هي ظاهرة نقدية بحتة.

وقد خلص كينز إلى أن مشكلة الكساد يمكن معالجتها بالسياسة النقدية التي تؤثر في قرارات الاستثمار عن طريق تغيير سعر الفائدة مدعمة بالسياسة المالية التي تقتضي تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لرفع مستوى الطلب الكلي إلى المستوى الذي يضمن التشغيل الكامل. إلا أن السياسة النقدية في اعتقاده لا تحقق آثارا واسعة المدى لعلاج حالة الكساد في الاقتصاد الرأسمالي الحر لأنها برهنت عدم كفايتها[1] في أزمة الكساد حيث يغلب التشاؤم على رجال الأعمال إلى الدرجة التي تجعلهم لا يتأثرون بانخفاض أسعار الفائدة، كما أن انخفاض سعر الفائدة عن مستوى معين يكتسب فيه الطلب على النقود مرونة لا نهائية، مما يقلل من فعالية هذه السياسة في هذا المجال. وبتقليله من اثر السياسة النقدية توجيه صريح لاعتماد الدولة أدوات السياسة المالية كوسيلة مثلى لإنعاش الاقتصاد وإخراجه من مرحلة الكساد.

---

[1]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 550

المطلب الثالث

مفهوم العجز وأنواعه وطرق تمويله

قبل التطرق للسياسة المالية في الفكر الكينزي ومختلف النظريات التي تناولت الموضوع، وجب علينا التطرق أولا لمفهوم العجز الميزاني ومتعرضين لأساليب قياسه، التي على أساسها وجدت له عدة تسميات،. ثم بعد ذلك كيفية تمويله

البند الأول : مفهوم العجز في الميزانية العامة كيفية حسابه

إن العجز في الميزانية العامة اصبح من السمات الأساسية للمالية العامة[1] في العصر الحديث. ويقصد به زيادة الإنفاق الحكومي عن الإيرادات الحكومية أو بتعبير آخر هو عجز الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة.

إلا أن وهناك عدة أساليب لقياس هذا العجز تتماشى والغرض من القياس، الأمر الذي نتج عنه عدة أنواع من العجز منها العجز الجاري، العجز الأساسي، العجز التشغيلي، العجز الشامل وأخيرا العجز الهيكلي.

1- العجز الجاري

يقصد به الفرق بين مجموع اوجه الإنفاق والإيرادات لجميع الهيئات والدوائر الحكومية مطروحا منه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من السنوات السابقة. والغرض من قياس هذا النوع من العجز هو التعرف على صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد المالية لتغطيته.

ومنه فجانب النفقات يمثل كافة اوجه الإنفاق بما في ذلك الإنفاق الاستثماري مطروح منه تلك الاعتمادات المخصصة لاستهلاك الدين العام.(أي مجموع المرتبات والأجور، الإنفاق الاستهلاكي لقطاع الحكومة، الإنفاق الاستثماري، فوائد الديون الخاصة بالسنة ، بالإضافة إلى النفقات التحويلية والإعانات والدعم).

---

[1]- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص 140

أما جانب الإيرادات فيشمل: إيرادات الدومين+ الضرائب + الرسوم + فوائض شركات القطاع العام + مبيعات الأصول الحكومية (لا يتضمن السحب على الاحتياطات النقدية لأنه مصدر تمويل العجز)

2- العجز الأساسي

إن الطريقة السابقة قد أدخلت في حساب مقدار العجز، حجم الاعتمادات المخصصة لتسوية فوائد القروض المتراكمة خلال السنوات الماضية. الأمر الذي دفع بالبعض إلى استبعادها في حساب هذا الرصيد الجديد. لذا يطلق عليه البعض، العجز بدون فوائد. لأنها تمثل بالنسبة إليهم آثارا للسياسات المالية السابقة، إذن فالغرض من حساب العجز الأساسي هو محاولة تقييم السياسة المالية الجارية[1] ومنه معرفة مدى تحسن أو تدهور مديونية الحكومة نتيجة تطبيق السياسة الجديدة.

3- العجز التشغيلي

إن ارتفاع معدلات التضخم يؤدي إلى تخفيض القيمة الحقيقية للقروض. وقد تصبح الفوائد عليها لا تكفي لمحو أثر التضخم على القروض، الأمر الذي يدفع أصحابها إلى اشتراط ربط قيم ديونهم وفوائدها بالتغير في الأسعار. وهذا سيكون له انعكاس على حجم العجز. لذا يقرر البعض استبعاد المدفوعات المخصصة لتصحيح آثار الارتفاع في الأسعار وكذلك الفوائد الحقيقية عليها من متطلبات القطاع الحكومي من القروض. والرصيد المتحصل عليه في هذه الحالة يطلق عليه العجز التشغيلي[2]. وبالتالي هذه الطريقة تهدف إلى استبعاد التشوهات الناتجة عن معدلات التضخم المرتفعة.

4- العجز الشامل

إن القطاع الحكومي في الحقيقة لا يتمثل فقط في الإدارات والهيئات التي تمول عن طريق الميزانية العامة للدولة. فهناك الإدارات المحلية والمؤسسات المملوكة للدولة التي لا تتناولها هذه الميزانية. ومنه فقياس العجز انطلاقا منها قد يعطي صورة مشوهة لما تحتاجه الحكومة فعليا من احتياجات لذا يجب عدم استبعاد ما تحققه هذه الإدارات والمؤسسات الأخرى

1- يلجأ إلى حساب العجز بهذه الطريقة خاصة عندما تتغير الحكومات (لان المغزى منها قد يكون سياسيا)

2- حمدي احمد العناني، مرجع سبق ذكره، ص 142

من عجز أو فائض. ومنه يصبح العجز الشامل يتناول قطاع الحكومة بأكمله، مركزي أو محلي، مع كافة المشروعات التي ترجع ملكيتها للدولة.

5- العجز الهيكلي

إلا أن البعض الآخر يطالبون بتصحيح العجز الشامل وذلك بإزالة اثر العوامل المؤقتة الناتجة عن الانحرافات في أسعار السلع، أسعار الفائدة، معدلات الأجور. وهذا عندما تكون لا تعكس القيمة الحقيقية في الأجل الطويل. كما يجب استبعاد من جانب الإيرادات تلك المتحصلات التي نتجت من بيع الأصول الحكومية لأنها تمثل وسيلة لتمويل العجز وليس بمورد عادي. وهذا الرصيد المتحصل عليه يسمى العجز الهيكلي. وبذلك فالعجز الهيكلي يعكس الوضع المستقبلي الناتج عن انحراف الأسعار والأجور.

البند الثاني : أساليب تمويل العجز

بعد اضمحلال الفكرة الأساسية التقليدية في كيفية تمويل الميزانية، التي كانت امتدادا مباشرا للسياسة المالية للوحدة الأسرية والتي كانت تنطلق من أن الإنفاق يجب أن لا يزيد عن الدخل[1]، وبروز ضرورات سياسية واقتصادية اجتماعية فرضت تفوق حجم الإنفاق العام الإيرادات العادية ومنه أصبحت أرصدة الميزانية تشهد عجزا.

وآثار هذا العجز الميزاني تتوقف إلى حد كبير على كيفية تمويله والعجز يتم تمويله إما عن طريق القروض العامة أو عن طريق الإصدار النقدي.

1- القروض العامة

القرض العام هو حصول الدولة على أموال من الغير مع التعهد بردها إليه مرة أخرى ودفع فوائد عنها إلى أن يحين موعد ردها[2].

ويتشابه مع الضريبة في كونهما موردين هامين لتمويل نفقات الدولة. بالإضافة إلى أن الفرد يتحل أعبائهما لان وقت تسديد هذه القروض ستعمل الدولة لتحصيل موارد إضافية مصدرها الضرائب في اغلب الأحيان. ومعروف عن الضريبة أن الفرد هو الذي يتحملها في

---

[1] - جوان روبنسون، مقدمة في علم الاقتصاد الحديث، ترجمة فاضل عباس مهدي، دار الطليعة، بيروت 1980، ص 287

[2] - احمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 261

نهاية المطاف. وكأن القرض ما هو إلا ضرائب (موارد عادية) قد تحصلت عليها الدولة قبل أوانها. والقروض العمومية نوعان قروض محلية وقروض خارجية

أ- الاقتراض المحلي

وهو الاقتراض الحكومي من الأفراد والمشروعات الخاصة (المحلية) ويسمح هذا النوع من القروض بـ:

* - تعبئة المدخرات المحلية وتوظيفها بما يتماشى والسياسة الاقتصادية للحكومة.
* - التأثير على القوة الشرائية للأفراد إن كان مصدر هذه الأموال غير المدخرات السابقة. فيقل الطلب على السلع وتنخفض الضغوط التضخمية.
* - التأثير على مركبات الطلب الكلي فالطلب على السلع الاستهلاكية سيتجه إلى الانخفاض بينما العكس بالنسبة للطلب على السلع الاستثمارية (هذا إن كانت موجهة للاستثمارات)
* - التأثير على أسعار الفائدة بالارتفاع نتيجة زيادة الطلب على القروض مع انخفاض في مصادر تمويلها.

ب- الاقتراض الخارجي

وهو اللجوء إلى الدول الأجنبية (أفرادا أو حكومات أجنبية) والمؤسسات المالية الدولية.

بالإضافة إلى النوعين السابقين توجد هناك تقسيمات أخرى للقروض العامة وهي إما أن تكون اختيارية أو إجبارية، قصير أو طويلة أو متوسطة المدى بالإضافة إلى تقسيم أخير وهو إما أن تكون مؤقتة أو دائمة حيث يرجع الحق للدولة في هذا النوع الأخير في تحديد تاريخ تسديدها للدين.

2- الإصدار النقدي

بحكم أن البنك المركزي يعتبر بنكا للدولة من ناحية وظائفه، ومستشارا لها ومراقبا للسياسة النقدية والمالية من ناحية أخرى. فقد تلجأ الحكومة إليه مباشرة لتمويل العجز.

لان من أهم وظائف البنك المركزي في مجال تعامله مع الدولة هو القيام بتقديم القروض المباشرة للحكومة لمواجهة عجز الميزانية[1]. وهذه القروض المباشرة (أذونات خزينة

[1]- مصطفى رشدي شيحة، الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية، بيروت، 1985، ص 187

أو سندات حكومية..) تمثل إصدارا نقديا جديدا. ومقابله (مقابل الكتلة النقدية الجديدة) من السندات الحكومية يستخدمه البنك المركزي لاحقا بما يتماشى والسياسة النقدية عن طريق طرحه في الأسواق المالية.

إن لجوء الدولة إلى هذا الإجراء من شأنه توسيع حجم الكتلة النقدية نتيجة ارتفاع حجم القاعدة النقدية.

أما إن كان التمويل عن طريق اللجوء إلى البنوك التجارية (دون إعادة تحويلها من قبلها إلى البنك المركزي) (حيث مصدرها ودائع الأفراد) فسيؤدي إلى تمويل دون إصدار نقدي جديد بل والى تقليص إمكانيات البنوك في خلق النقود الائتمانية.

إن فكرة احتفاظ البنك المركزي بهذه السندات -أو عدمه- مرهون بمدى احتياج الاقتصاد إلى سيولة نقدية إضافية لان أي توسع في الكتلة النقدية دون أن تكون هناك الحاجة لذلك قد تؤدي ارتفاع في مستواك الأسعار والعكس صحيح. فتوفير السيولة المحلية اللازمة لتمويل النشاط الاقتصادي من دون التسبب في زيادة غير مستهدفة في مستوى الأسعار هي أهم المهام التي تقوم بها المصارف المركزية من خلال سياستها النقدية.

المبحث الثالث
السياسة المالية في الفكر الكينزي

إن النظرية العامة لكينز استخدمت كمرشد للحكومات في تنفيذ سياساتها الاقتصادية وكمنطلق لفكر جديد في معالجة التقلبات الاقتصادية. لان إحدى فضائل كينز تكمن في اهتمامه بالسياسة الاقتصادية. فالنظرية الاقتصادية تكون عقيمة بدون إيضاح السياسات الخاصة بالتطبيق العملي لها. فالتطبيق العملي لأفكار كينز كان واضحا في النظرية العامة وترجم إلى أعمال ملموسة واقعيا بواسطة رجال الحكومة على خلاف أفكار التقليديين التي بقيت مجرد نظريات يصعب تحقيقها أو التأكد من صحتها ميدانيا.

فكينز بانتقاده للمنافسة الكاملة كوسيلة لتحقيق التشغيل الكامل عند المستوى التوازني يكون قد ألقى على الدولة مسؤولية التدخل في النشاط الاقتصادي وهذا باستعمال كافة أدوات السياسة الاقتصادية وعلى الخصوص السياسة المالية. وما ساعده في استخلاص ذلك هو أن الإنفاق الحكومي اصبح يمثل جانبا هاما من الإنفاق الكلي بحيث تضخمت ميزانيات الدول بسبب الحروب وإعادة البناء، الأمر الذي قوى أثره على مستويات الأسعار والإنتاج والتوظيف. وقد تركز الاهتمام في بداية ظهور نظرية كينز على مشكلة تحقيق الاستقرار الاقتصادي في المدى القصير(منتقدا في ذلك من سبقوه لأنهم كانوا يتناولون الفترة الطويلة) ومواجهة تقلبات الدورات الاقتصادية التي تتعاقب على النظم الرأسمالية. أما بعد ذلك فقد اتجه الاهتمام إلى التوازن طويل المدى، واصبح تامين أوضاع النمو المستقر هدفا للسياسة المالية في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة. وفي مرحلة تالية، وتحت تأثير الفكر الاشتراكي ومجريات الأحداث الاقتصادية العالمية[1] أصبحت السياسة المالية مسئولة أيضا عن إصلاح سوء توزيع الدخل والثروة في النظام الرأسمالي. فالسياسة المالية في الفكر الرأسمالي الحديث تطورت بدرجة كبيرة أصبحت ترتكز على الأسس التالية:

[1]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 549-550

1- ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتأمين النمو المستقر في المدى الطويل، ولتحقيق قدر من العدالة في توزيع الدخل والثروة، وقد أضفى ذلك على أدوات السياسة المالية طابعا وظيفيا.

2- حلت فكرة توازن الاقتصاد الكلي محل فكرة التوازن المالي السنوي للميزانية.

إن هذا التطور صاحبته عدة أفكار ونظريات، نسبت للفكر الكينزي، وضعت لتفسير كيفية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، لتمكينه من العمل في مستوى توازني يقترب قدر الإمكان إلى حالة التشغيل التام للموارد الاقتصادية. وهذا ما سنعالجه في هذا المبحث من هذه النظريات نظرية العجز الدائم، نظرية المالية التعويضية والوظيفية.

المطلب الأول
نظرية العجز الدائم

امتدادا لفكرة كينز بضرورة التدخل في النشاط الاقتصادي قام «WILLIAM BEVERIDGE»[1] سنة 1945 (مع العلم أن السويد[2] اعتمدت على هذه الطريقة في سنة 1937) بتأكيد هذا التدخل بقوله "يجب أن لا تمتنع الدولة عن تحقيق عجز في الميزانية العامة إذا كان من شأن هذا العجز أن يؤمن انتقال الاقتصاد من مرحلة الكساد الظرفي إلى حالة الانتعاش، ولو كان هذا العجز نظاميا دائما"[3].

وفكرة الديمومة هذه جاءت كمحاولة لدراسة الفترة الطويلة باستخدام استنتاجات الفترة القصيرة، وكذا اعتبار الاقتصاد الرأسمالي يعيش في حالة من التشغيل غير الكامل والدائم. وبالتالي وجوب تدخل دائم للدولة عن طريق عجز في الميزانية بشكل نظامي

ترى هذه النظرية أن العجز الحقيقي هو العجز في تشغيل الموارد الاقتصادية، وبذلك اعتبرت العجز أمر مرغوب فيه حتى ولو كان مزمنا.

ان هذه النظرية ترى في العجز وسيلة أساسية لإنعاش الاقتصاد وإخراجه من مرحلة الكساد والركود[4]. بحكم أن البطالة ستبعد قسم كبير من القوى المنتجة للدولة فتسبب خسارة في القطاعات الاقتصادية. فإذا جمعت هذه الخسائر لتجاوزت وبكثير حجم الضرر الذي سيحدثه عجز الميزانية الذي يكلف اقل مما يعطي. ومنه فإنقاص هذا العجز الحقيقي يتطلب القيام باستثمارات ونفقات لا يستطيع الأفراد لوحدهم القيام بها، إما لكبر حجم المشروعات أو لانعدام حافز الربح. ومنه ستتدخل الدولة إما لإنجازها أو تحفيز الأفراد على القيام بها وهذا بانتهاج سياسات ضريبية وانفاقية معينة، كتخفيف العبء الضريبي على المشاريع، ومنح المساعدات والإعانات المالية للأفراد للقيام بالاستثمارات. ويعمل تدخل الدولة وفق هذا المنظور إلى زيادة الطلب الكلي للأفراد على السلع الاستهلاكية وذلك بقصد دفع آليات الاقتصاد والعمل من جهة والى زيادة الاستثمارات وذلك بقصد إرواء زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية من جهة ثانية.

---

[1]- اقتصادي انجليزي(1879-1963) ذو اتجاه كينزي أحد مؤلفاته تناولت التشغيل الكامل لليد العاملة سنة 1944.

[2]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 127

[3]- محمود نيربي، مرجع سبق ذكره، ص 297، 315

[4]- DUVERGER (Maurice), Op. Cit., p. 228

إن إجراءات مثل هذه تفترض زيادة في النفقات العامة ونقصا في الإيرادات العامة. فتخفيض الضرائب سواء المباشرة أو غير المباشرة سيشجع زيادة الاستهلاك من طرف الأفراد الذي بدوره سيحفز المنشآت الفردية. كما أن التوسع في منح المساعدات الاجتماعية للطبقات ضعيفة الدخل من شأنها أن تخلق نفس الجو السابق. ومنه فالقروض تمارس عملا توسعيا محركا لفعالية الاستثمار.

إن هذه الوسائل أو التدابير المالية بمختلف أنواعها هي مبعث لحدوث عجز في الميزانية، ولكن مقابل هذا العجز، سيبعث وينهض بالاقتصاد من مرحلة الكساد إلى مرحلة الانتعاش ومنه استغلال للطاقات العاطلة فتقل البطالة.

كما أن النظرية ترى انه وقت الانتعاش الاقتصادي ستعود الميزانية تدريجيا إلى حالة التوازن. لان العجز في الميزانية أثناء فترات الانكماش الاقتصادي من شأنه أن ينهي حالة العجز الاقتصادي الحقيقي الناتج عن البطالة وتقليص الفعالية الاقتصادية. ومنه عودة الاقتصاد إلى حالة التوازن سيسبب تلقائيا رجوعا إلى توازن الميزانية.

حدود النظرية

1- من بين الانتقادات الموجهة لهذه النظرية هو تركيزها فقط على عجز الميزانية كأداة لتحقيق التشغيل الكامل. حيث يعتقد «WILLIAM BEVERIDGE» انه يجب على الدولة الزيادة في النفقات العامة دون الاهتمام بالعجز وهذا إلى أن يصل الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل[1]. إلا أن دور العجز يجب أن يكون كأداة إقلاع « DEMARREUR » للاقتصاد فبمجرد ما تتحرك العجلة الاقتصادية يجب على الإنفاق الاستثماري الذي كانت تقوم به الحكومة أن يتقلص. ومنه الرجوع إلى قاعدة توازن الميزانية قبل بلوغ حالة التشغيل الكامل.

2- كما أن فكرة الرجوع التلقائي لحالة التوازن الاقتصادي عن طريق العجز الميزاني مبالغ فيها. لان هذه الوضعية لا يمكن الوصول إليها إلا إذا كان حجم العجز محدد بدقة وان الزيادة في النفقات العامة كان بالحجم المطلوب وأنفقت في مجالاتها بالضبط وان ما تبعها من إصدار أو إنشاء نقدي كان في المستوى المطلوب الذي لا ينجر عنه تضخم . أما إن كان هذا العجز قد تعدى المستوى المطلوب فتنجر عنه آثار عكسية تنطلق بارتفاع في المستوى العام للأسعار. ومنه فيجب مراقبة هذا العجز الأمر الذي لم تشر إليه النظرية لان حالة الارتفاع في المستوى العام للأسعار ممكن أن تنطلق قبل الوصول إلى مستوى التشغيل الكامل.

---

[1]- DUVERGER (Maurice), Op. Cit., p. 230

المطلب الثاني
سياسة الميزانية الدورية

انطلاقا من استحالة تحقيق توازن سنوي للميزانية العامة جاءت فكرة البحث عن توازن دوري لها ومنه فكرة الميزانية الدورية[1].

إن أتباع هذه النظرية يؤمنون بأن الاقتصاد يمر بمرحلتين:

* مرحلة هبوط تقل فيها الدخول وبالتالي الإيرادات العامة، وفي نفس الوقت زيادة في نفقات الدولة نتيجة الإعانات المقدمة للعاطلين عن العمل. الأمر الذي يتولد عنه عجز في الميزانية.

* مرحلة ازدهار تلي المرحلة الأولى تزداد فيها الإيرادات وتقل النفقات، مما يتولد عنه فائض في الميزانية.

لذا يحثون على وجوب توسيع في الإطار الزمني للميزانية العامة، بحيث هذه الفترة الجديدة يجب أن تحقق التوازن الميزاني. فعوضا أن تكون هذه المدة محددة بسنة يجب أن تطول إلى تلك المدة الكافية لتحقيق التوازن (بين العجز والفائض) والتي تعرف بالدورة. فهذه الطريقة إذن تسمح بالمحافظة على قاعدة التوازن التقليدية ولكن مع تعديل في الفترة الزمنية.

ومنه فالعجز في الميزانية الذي يتحقق خلال فتر الانكماش سيساعد الاقتصاد على الانتعاش من جديد. أما الفائض في الميزانية أوقات الرواج فمن شأنه أن يكبح ويلطف الارتفاع في المستوى العام للأسعار حتى لا تترتب آثار تضخمية خانقة.

ومن بين الدول التي اعتمدت هذا النمط السويد[2] ابتداءا من سنة 1933. وهي تعتمد على ميزانيتين: ميزانية رأسمالية وتمول عن طريق الاقتراض ومجموع الأموال المحولة من ميزانية الاستغلال في شكل نفقات استثمارية. أما الميزانية الثانية فهي ميزانية الاستغلال. وإن التوازن المطلوب يكون وفق عدة سنوات. ومنه ينشأ صندوق للتعديل حيث يوضع فيه الفائض في ميزانية الاستغلال أوقات الازدهار ويقترض منه أوقات الحاجة.

[1]- SEMPÉ (Henri), Budget et Tresor, Ed.CUJAS, Paris, 2 Edd. 1988, p. 28

[2]- SPINDLER (JACQUES), Op. Cit., p. 30

حدود سياسة الميزانية الدورية

إلا أن هذه الطريقة لا تخلو من عيوب. أولها يجب العدول عن قاعدة سنوية الميزانية وتعويضها بفترة قد تكون غير محددة بدقة، كما يمكن لهذه الفترات أن تكون غير متساوية لان كل فترة وظروفها ومقوماتها.

إن هذه الطريقة تفرض تكوين احتياطات ميزانية في الأوقات التي تحقق فيها الميزانية فائض لاستعماله في أوقات الشدة.

إلا أن السؤال الذي يطرح هل هذه الأموال تبقى خاملة في انتظار أوقات الهبوط خاصة إن طالت فترة الانتعاش. أم أنها توظف وان وظفت فستكون غير جاهزة وقت احتياجها. ومن بين طرق التجميد هذه ما قامت به فنلندا[1] ما بين 1934-1939 حيث الفائض استعمل من طرف البنك المركزي لشراء الذهب.

كما أن العيب الآخر هو صعوبة تحديد المرحلة التي يوجد فيها الاقتصاد بوضوح.

1- محمود نيربي، مرجع سبق ذكره، ص 318

المطلب الثالث

نظرية سقي المضخة

« The Pump-Priming Theory »

تعرف هذه النظرية تحت أسماء عدة، منها "المالية المحضرة" و "المضخة الماصة الكابسة"[1]. وقد طبقت هذه السياسة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية[2] وألمانيا خلال الفترة الممتدة بين سنة 1933-1937.

وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار هذه الفترة السابقة الذكر وتاريخ ظهور النظرية العامة لكينز من جهة ولمحتوى هذه النظرية لاعتبرنا أنها تعد بمثابة إحدى منطلقات أفكار كينز. حيث قام في كتابه بإعطاء الأسس النظرية لسياسة التدخل الحكومي[3] التي سبق أن انتهجتها هذه الدول.

وترمي النظرية إلى أن تقوم الحكومة بتنفيذ برامج تقتضي بإنفاق مبالغ كبيرة وعلى نطاق واسع عن طريق الاقتراض، يكون من شأنه إعطاء الدفعة الأولى للاقتصاد حتى يتمكن من النهوض والسير بمفرده اعتمادا على قواه الذاتية بعد ذلك. كما هو الحال بالنسبة إلى مضخة الماء فحتى تضخ الماء يجب صب فيها قليل منه (والكافي) في البداية لتنطلق بعد ذلك الآلة في عملها معتمدة في ذلك على قدرتها وطاقتها الذاتية.

إذن هذه النظرية تشبه العجلة الاقتصادية بمضخة الماء. ففي حالة الكساد تكون هذه المضخة متوقفة (أو تعمل بشكل عكسي) فمن واجب الحكومة التدخل في هذه الحالة بتحضير العجلة الاقتصادية (المضخة) عن طريق قيامها بمشروعات عامة، حتى ولو كانت لا تهدف إلى إنشاء مناصب شغل دائمة، أو عن طريق منحها مساعدات أو إعانات. حيث يعتبر هذا التدخل بمثابة صب قوة شرائية جديد، وكأنه الماء المحضر للمضخة، من شأنها تحريك العجلة الاقتصادية إلى الأمام. هذه الدفعة تكون كافية لان تنطلق الطاقة الكامنة فيها وتصبح هي المحرك الذاتي للاقتصاد.

1- احمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 8، 9

2- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 69.

3- احمد جامع، مرجع سبق ذكره، ص 9

يتمثل المطلب الرئيسي لهذه السياسة في أن الأموال المستخدمة تستمد من مصادر غير نشطة. وفي معظم الأحوال يكون التمويل عن طريق الاقتراض لأنه يلبي الغرض اكثر من المصادر الأخرى[1].

إن النظرية توحي بأنه لو تم تحضير المضخة تحضيرا جيدا بتغذيتها بما يلزمها ويكفيها للانطلاق من دون توقف لاستغني عن تلك الجرعات الإضافية التي تضخ من حين لآخر. ومنه ترى النظرية بان الحل سيكون عاجلا لان الموارد العاطلة سوف تستخدم من جراء زيادة الإنفاق الحكومي. وحالة الاستقرار التي سيصل إليها الاقتصاد ستستمر بعد توقف الإنفاق الحكومي ورجوعه إلى مستواه العادي. لان في اعتقادهم أن الإنفاق الخاص سيرتفع بقوته الذاتية ومنه يكون إنفاق الطوارئ الذي قامت به الحكومة ليس دائما ومستمرا.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 70

المطلب الرابع
نظرية الميزانية التعويضية

إن من اشهر مؤيدي هذه النظرية[1] ألفين هانسن « HANSEN (Alvin) » الذي ذكر في كتابه "السياسة العامة" (1941) "أن السياسة المالية أرغِمَت على أن تستخدم كأداة تعويضية (معوضة) بسبب الحوادث الواقعة أكثر من التصميم، كما أن تطورها كان استجابة لضرورات عملية ملحة، وليس نتيجة لمبادئ النظرية"[2].

فان HANSEN يرى هو كذلك انه لتحقيق التوازن الاقتصادي ورفعه إلى مستوى التشغيل الكامل، يجب على الدولة استخدام أدوات السياسة المالية لمعالجة قصور الطلب الكلي عن طريق التأثير على مركباته وهذا لبلوغ الأهداف المنشودة. وبذلك تكون هذه النظرية بمثابة امتداد منطقي لمجمل الأفكار التي كانت سائدة خلال هذه الفترة وعلى الخصوص أفكار كينز.

وقد شاع استعمال السياسة المالية التعويضية خلال الأربعينات. ورغم أن هذه النظرية قد صيغت عدة مرات، إلا أنها تصب كلها في فكرة رئيسية، تتمثل في أن النفقات العامة يجب أن تزيد لكي تعوض (ومنه جاءت التسمية) ندرة الاستثمار الخاص. حيث تَعتبر بأن قصور الاستثمار هو المسؤول الوحيد عن إطالة فترة الكساد[3]. لان منطلق هذه النظرية يكمن في أن الطلب الكلي هو الذي يحدد نقطة التوازن الفعلي للاقتصاد الكلي. ومنه فالحكومة عن طريق تغيير حجم الإنفاق الكلي يمكنها أحداث التوازن بين الادخار والاستثمار الكلي. والحكومة بغرض تحقيق الاستقرار الاقتصادي يجب عليها أحداث تغييرات متعمدة في سياسة الإنفاق والضرائب والاقتراض وهذا من اجل تدارك الفرق بين الواقع والأهداف المنشودة.

ومنه فالسياسة التعويضية تتضمن استعداد الحكومة للسير عكس سلوك العمل الخاص (أي عمل تعويضي إذا نقص الثاني يجب أن يزيد الأول والعكس بالعكس) وهذا ليس فقط في حالة الانكماش ولكن أيضا في حالة الرواج. و يمكن أن ينظر للعمل المالي التعويضي كوسيلة للإبقاء على اقتصاد عند مستوى مرغوب فيه.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 305

[2]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 66

[3]- نفس المرجع، ص 75 ، 76

وتركز هذه النظرية على أن ما يجب أخذه بعين الاعتبار هو حالة الاقتصاد وكيف يجب أن يكون بحيث تعتبره هو الموجه والوحيد في كل الأوقات. فإذا كان الإنفاق الخاص بالنسبة للفرد والمشروعات في حالة انهيار فان الإنفاق العام يجب أن يزداد أو تخفض الضرائب، بهدف تشجيع الإنفاق الخاص"[1]. كما يمكن في بعض المواقف استخدام كل من وجهتي السياسة التعويضية: زيادة النفقات وخفض الضرائب في نفس الوقت، وانتهاج العكس في حالة زيادة حجم الإنفاق الخاص.

وتُرجع سبب قصور الطلب إلى أن المدخرات المالية للمجتمع لم تكن تتدفق في منافذ الاستثمار المعتادة واعتبرته جوهر المشكل. ومنه افترضت النظرية المالية التعويضية أن النفقات العامة التي يتم تمويلها بالاقتراض يجب أن تستخدم في امتصاص تلك المدخرات المالية أو تعمل لموازنتها.

البند الأول : كيفية عمل المالية المعوضة

إن الأهداف المنشودة هي أن يصل اقتصاد الدولة إلى حالة من التوازن الاقتصادي في ظل تشغيل كامل للموارد الاقتصادية خاصة اليد العاملة.

فإذا رمزنا للعرض الكلي بـ « O » وللطلب الكلي بـ « D » فحالة التوازن تتحقق عندما يكون :

$$O = D \quad \text{———(1)}$$

كما يمكن أن ينظر لـ « O » لها على أنها دالة تابعة لتغيرات توظيف عناصر الإنتاج بالخصوص اليد العاملة أي:

$$O = f(N) \quad \text{——(2)}$$

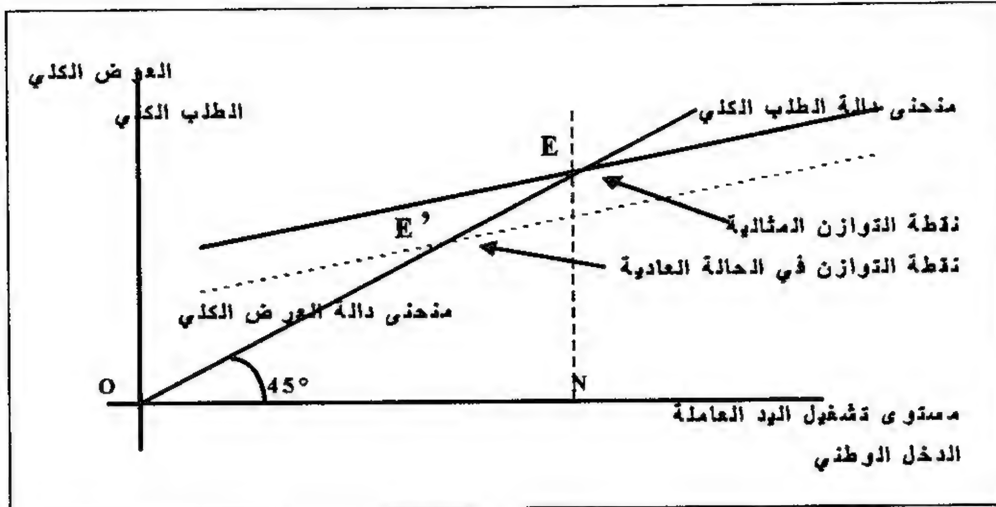
فإن كان مستوى العرض (الإنتاج) الذي يحقق شرط المعادلة الأولى هو نفسه مستوى العرض الذي سيستخدم كل اليد العاملة فيكون هذا المستوى هو المستوى المنشود الذي يحقق التوازن الاقتصادي وفي آن واحد التشغيل الكامل لليد العاملة.

---

[1] – عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 75

الشكل رقم 04

رسم بياني لمستويات التوازن



المصدر: من إعداد الطالب

إن النقطة «E» الموضحة في الشكل السابق تعد نقطة توازن مثالية يصعب أن تتحقق تلقائيا بالقوى الخفية للأسواق فدالة الطلب الكلي الفعلية تكون في مستوى اقل من مستوى الطلب المثالي وتكون عن النقطة «E'» .

ومن هنا جاءت فكرة أنه ليس العرض هو المحدد لمستوى التشغيل بل الطلب الكلي. لذا وجب تفكيك هذه المركبة إلى عناصرها الأساسية. والتي هي طلب الأفراد على السلع الاستهلاكية «C» والطلب حكومي «G» والطلب على السلع الاستثمارية «I» بالإضافة إلى صافي التعامل مع العالم الخارجي «E-M» (حيث «E» تمثل الطلب الخارجي على السلع المحلية و «M» تمثل الطلب المحلي على السلع المستوردة).

$D = C + G + I + (E - M)$ -----(3)

فان كان هناك قصور في إحدى مركبات المعادلة رقم (3) فيجب على الحكومة أن تتدخل لتعويضه إما بتحفيز هذه المتغيرة وإرجاعها إلى المستوى المنشود أو بالتأثير على إحدى المركبات الأخرى (أو على المركبات الأخرى) بحيث يتم تعويض النقص الذي طرأ على المتغيرة الأولى بزيادة في المتغيرة الثانية(أو المركبات الأخرى).

بما أن الدخل الكلي يعتبر بمثابة همزة الوصل بين الإنتاج الكلي (العرض الكلي) والإنفاق الكلي (الطلب الكلي) .حيث أن :

الناتج الوطني الإجمالي = مجموع القيم المضافة بالمجتمع = مجموع ما أنتجه المجتمع – مستلزمات الإنتاج (السلع الوسيطة)

الناتج الوطني الصافي = الناتج الوطني الإجمالي – مخصصات استهلاك راس المال

الاستثمار الصافي = الاستثمار الإجمالي – مخصصات استهلاك راس المال

الدخل الوطني = الناتج الوطني الصافي بتكلفة عناصر الإنتاج = « Y »

= الناتج الوطني الصافي – صافي الضرائب غير المباشرة

وبذلك يكون الدخل الوطني ما هو إلا الناتج الوطني الصافي بتكلفة عناصر الإنتاج والذي نرمز لهما بالرمز Y

فيكون جانب العرض يتمثل في المنتجات النهائية من السلع الاستهلاكية لكل من قطاع الحكومة وقطاع الأفراد بالإضافة إلى السلع الاستثمارية وهذا إذا اعتبرنا أن صافي التعامل مع العالم الخارجي معدوم ($E - M = 0$) .

$Y = C + I + G$ -------- (4)

الدخل الشخصي = الدخل الوطني– (الأرباح غير الموزعة + الضرائب على الأرباح + ضرائب الضمان الاجتماعي) + المدفوعات التحويلية

الدخل المتاح = الدخل الشخصي – الضرائب غير المباشرة على الدخل = Y_d

فبالنسبة لكينز وهانسن أن استهلاك الأفراد لن يتغير على المدى القصير وهذا نتيجة العادات ومنه تكون هذه المتغيرة على الأقل ثابتة على المدى القصير وتمثل بالدالة :

$C = f(Y_d)$ ------- (5)

مع $0 < f'y < 1$ أي أن التغير في C على التغير في Y يكون بين الصفر والواحد الصحيح. فان أخذت هذه الدالة كما هو موضح في الشكل رقم 04 مسارا خطيا فيصبح $f'y$ يعبر عن الميل الحدي للاستهلاك ($c=f'y$). فستصبح الدالة على الشكل التالي:

$C = C_0 + c\,Y_d$ ----------(6)

حيث : $Y_d = Y - T_X + T_R$ --------(7)

اما C_0 فتمثل الاستهلاك التلقائي او ذلك الاستهلاك عند مستوى الدخل المنعدم والذي يمول عن طريق المدخرات.

ومنه تصبح دالة الاستهلاك كالتالي : $C = C_0 + c (Y - T_X + T_R)$ ------ (8)

وبالرجوع إلى الصيغة رقم (4) وتعويض « C » بالصيغة رقم (8) مع اعتبار ان كل من الانفاق الحكومي والاستثماري متغيرات مستقلة وغير تابعة للدخل ونفس الشيء بالنسبة للتحويلات « T_R » والضرائب « T_X » (حالات افتراضية للتبسيط فقط) فينتج لدينا:

$Y = C_0 + c (Y - T_X + T_R) + I + G$

$$Y = C_0 + c.Y - c.T_X + c.T_R + I + G$$

فيكون حجم الدخل الذي يحقق التوازن الاقتصادي يعبر عنه بالصيغة التالية:

$$Y = \frac{C_0 + G_0 + I_0 + c.T_R - c.T_X}{1 - c} \quad \text{------} (9)$$

فان حدث انخفاض في الطلب الاستثماري يقدر « ΔI » (حيث ان هانسن وكينز يرجعون قصور الطلب إلى انخفاض في الطلب الاستثماري) الذي سينجر عنه انخفاض في مستوى الدخل يقدر بـ « ΔY »:

$$Y_1 = \frac{C_0 + G_0 + I_1 + c.T_R - c.T_X}{1 - c}$$

$$Y - Y_1 = \frac{C_0 + G_0 + I_0 + c.T_R - c.T_X}{1 - c} - \frac{C_0 + G_0 + I_1 + c.T_R - c.T_X}{1 - c}$$

$$\Delta Y = \frac{\Delta I}{1 - c} \text{------------}(10)$$

و بما ان الميل الحدي للاستهلاك موجب وأقل من الواحد الصحيح. فسيُحدِث أي تغير في الاستثمار(بالنقصان او لزياة) اثر مضاعف (بنفس الاتجاه) على الدخل ومنه على مستوى التشغيل يقدر بـ .

$$\frac{\Delta Y}{\Delta I} = \frac{1}{1 - c} \text{-------}(11)$$

و المعادلة رقم (11) تعرف بمضاعف الاستثمار حيث يعرف[1] بانه نسبة الزيادة في الدخل الوطني من جراء زيادة في الاستثمار[2].

اما عن كيفية التدخل في هذه الحالة وباعادة استخدام الصيغة رقم (04) والتي هي على الشكل

$$Y = C + I + G$$

و موازاتها مع المعادلة التي تبين لنا كيفية استخدام الدخل الوطني والتي نعبر عنها بـ

$$Y = C + S + T_X - T_R$$

ينتج لنا شرط التوازن

$$I + G = S + T_X - T_R \text{--------}(12)$$

فمن خلال المعادلة (12) وقبل ان يحدث اضطراب في احدى مركبات الطلب الكلي أي في حالة التوازن والتشغيل الكامل فان أي تغير في الانفاق الحكومي او الضرائب او التحويلات من شأنه

1- عبد العزيز فهمي هيكل،موسوعة المصطلحات الإقتصادية والإجتماعية،د.النهضة العربية، بيروت،1980،ص447

2- والمضاعف بصفة عامة يعبر عن العلاقة التي تربط بين ظاهرتين اقتصاديتين من ظواهر النمو بحيث يكون فيها معدل نمو الثانية مضاعف معدل نمو الاولى. وكان اول استخدام لها من قبل KAHN والذي سماه مضاعف الاستخدام نسبة إلى ان توفير مناصب شغل اساسية من شأنه ان يؤدي إلى خلق مناصب شغل ثانوية. وبعدها استخدمه كينز في مضاعف الاستثمار.

ان يكون له اثر مضاعف على مستوى التشغيل والتوازن الاقتصادي لذا في هذه الحالة يستحسن ان تكون الميزانية متوازنة أي يجب ان يكون :

$$G + T_R = T_X \text{ --------(13)}$$

ومنه يصبح شرط التوازن هو :

$$I = S \text{ --------(14)}$$

وهو شرط التوازن الذي كان يعتبره الكلاسيك دائم التحقق ومعناه ان كل المدخرين يجب ان يعرضوا كل مدخراتهم والتي يجب ان تجد من يطلبها فعلا بحيث ان سعر الفائدة المطبقة يحفز الجانبين وان ليس هناك ما يؤثر على هذا التوازن حيث الكفاية الحدية لراس المال تكون بالنسبة التي تخدم هذا التوازن.

كنا قد ذكرنا بان هناك قصور في الطلب (وهي الحالة العادية) نتج عن انخفاض في الاستثمار الخاص نتج عنه تقلص في الدخل بلغ اضعاف الحجم الذي انخفض به الاستثمار.

ففي هذه الحالة وحتى تعوض الحكومة هذا الانخفاض يجب عليها تقدير هذا التغير واختيار الادات الانجع لارجاعه لحالة التوازن مع تحقيق التشغيل الكامل وهذا بالتأثير على احدى متغيرات المعادلة (12) بالاتجاه الذي يضمن تصحيح الوضعية والتي I،G ، T_Xو T_R.

ولنفرض ان التدخل سيكون عن طريق الضرائب.

ان المشكلة مشخصة في انخفاض في الدخل قدر بـ « ΔY » فكيف ستتدخل الحكومة بهذه الاداة وما حجمها.

$$Y_2 = \frac{C_0 + G_0 + I_1 + c.T_R - c.T_{X1}}{1 - c}$$

$$Y_2 - Y_1 = \frac{C_0 + G_0 + I_1 + c.T_R - c.T_{X1}}{1 - c} - \frac{C_0 + G_0 + I_1 + c.T_R - c.T_X}{1 - c}$$

$$\Delta Y = \frac{-c\,\Delta T_X}{1 - c} \text{ -----------(15)}$$

$$\frac{\Delta Y}{\Delta T_X} = \frac{-c}{1 - c} \text{ -------------(16)}$$

وبما ان « ΔY » في (15) يجب ان تعوض « ΔY » في (10) فسيكون

$$\frac{-c\,\Delta T_X}{1 - c} = \frac{\Delta I}{1 - c}$$

أي ان الانخفاض الذي وقع في الاستثمار الخاص والمقدر بـ « ΔI » يجب تعويضه بتخفيض في الضرائب يقدربـ :

$$\Delta T_X = \frac{-\Delta I}{c}$$

ان تخفيض الضرائب مع عدم المساس بحجم الانفاق الحكومي معناه ان الميزانية في هذه الحالة ستشهد عجزا بقدر تخفيض الضرائب. لانه لو حافظت الدولة على الميزانية المتوازنة بتخفيضها للضرائب لحدث ما يعرف بأثر نظرية HAAVELMO [1] حيث اذا كانت « ΔT=ΔG » سينجم عنه مضاعف انفاق يقد بالواحد الصحيح وهو اصغر قيمة يمكن ان يأخذها المضاعف والذي يطلق عليه كذلك مضاعف الميزانية المتوازنة[2]. ومنه يكون اثر هذه السياسة الأخيرة محدود.

$$Y_3 - Y_2 = \frac{C_0 + G_3 + I_1 + c\,.\,T_R - c\,.T_{X3}}{1 - c} - \frac{C_0 + G_2 + I_1 + c\,.\,T_R - c\,.T_{X2}}{1 - c}$$

$$\Delta Y = \frac{G_3 - c\,.T_{X3}}{1 - c} - \frac{G_2 - c\,.T_{X2}}{1 - c} = \frac{\Delta G - c\,\Delta T_X}{1 - c} = \frac{\Delta G - c\,\Delta G}{1 - c} = \frac{\Delta G(1 - c)}{1 - c}$$

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = 1$$

اذن النظرية التعويضية تستلزم عملا ماليا مستمرا وعاجلا من طرف الدولة يتماشى وحالة الاقتصاد ومنه فتدخل الدولة وتزايده اصبح ضروريا لاستقرار مستوى النشاط الاقتصادي. بحيث يجب ضبط الانفاق الحكومي والضرائب باستمرار فتمنع النكسة من التحول إلى كساد حاد وتمديد فترة الازدهار بالشكل الذي يضمن استمرارها.

كما ترى بان الانفاق الذي سيمول عن طريق الاقتراض الذي ستمتص المدخرات (S)سيزيد من مستوى الدخل الكلي[3]. فالدين العام اذن يعتبر أداة من أدوات السياسة المالية التي تعود بالنفع والفائدة على الاقتصاد وهذا اذا ما استخدم في مجاله وتوقيته. وحتى لا تخرج هذه القروض عن الهدف المرجو منها يجب ان يأخذ في الاعتبار الامور التالية:

* قدرة الاقتصاد على تحمل الاعباء التي تفرضها زيادة الدين العام.
* مدى خطورة القوى التضخمية.
* شكل توزيع الدخل.

1- ALPHANDERY (Edmond), Op. Cit. P. 95-96

2- سامي خليل، مرجع سبق ذكره، ص 708

3- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 76

البند الثاني : حالات استخدام المالية المعوضة

ذكرنا أن هذه النظرية تنطلق من أن المحدد لتدخل الدولة ومنه للسياسة المالية يجب أن ينطلق من حالة اقتصاد البلد الذي يجب أن يكون في حالة مستوى توازني من جهة ومن جهة أخرى أن تكون جميع عناصر الإنتاج مشغلة تشغيلا كاملا خاصة اليد العاملة. ومنه ستواجهنا ثلاث حالات متميزة هي كيفية التدخل أوقات البطالة، أو أوقات التضخم أو في الوقت التي يكون فيه الاقتصاد في حالة من الاستقرار.

1- حالة البطالة

عندما يكون التوظيف أقل من مستوى التوظيف الكامل (أو المرغوب فيه) فانه يتعين رفع مستوى الطلب الكلي إلى مستوى التشغيل الذي يسمح بامتصاص هذه البطالة. ويمكن تحقيق ذلك باتباع إلى إحدى الوسائل التالية أو جميعها وهذا حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية:

ا- زيادة الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات (الاستهلاك العام)

ب- زيادة الإنفاق التحويلي.

ج- خفض الضرائب.

2- حالة التضخم

وعندما تبدو الأسعار أعلى من المستوى الصحيح[1] فان المشكلة تنحصر في خفض مستوى الطلب الكلي لامتصاص الطلب الزائد فتلجأ الحكومة إلى إتباع ما يلي:

أ- زيادة المعدلات الضريبية (زيادة الضرائب)

ب- تخفيض الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات.

ج- تخفيض الإنفاق التحويلي.

كما يمكن استخدامها جميعا كما كان الشأن بالنسبة لحالة الكساد.

3- حالة الاستقرار الاقتصادي

أما في هذه الحالة فتتحول المشكلة إلى محاولة تحقيق معدل مرضي من النمو الاقتصادي مع محاولة للمحافظة على التوازن . فيتطلب تحقيق ذلك نوعا من التوازن بين الاستهلاك والاستثمار بحيث لا يسبق أحدهما الآخر أو يتخلف عنه، الأمر الذي قد يؤدي إلى نقص في الطاقات الإنتاجية، أو حدوث ركود اقتصادي.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، ص 305

كذلك هذا التوازن بين الاستهلاك والاستثمار يعني عدم زيادة أحدهما أو كليهما معا بشكل ينتج عنه إفراط في الطلب قد يحدث حالة التضخم. لكن زيادة الاستهلاك أيضا له أهميته. فقد يؤدي الحد من الاستهلاك والمبالغة في الادخار إلى نتيجة تختلف تماما عن الهدف المرغوب وتتمثل في نقص الاستثمار والاستهلاك معا.

البند الثالث : مقارنة بين سياسة المضخة و السياسة المعوضة

1- إن سياسة سقي المضخة تستعمل لعلاج خلل مؤقت وبالتالي ليست دورية لأنها ترتكز على الانطلاقة الأولى للاقتصاد بعدها الدفع يكون ذاتيا. أما السياسة التعويضية فإنها سياسة تتماشى وحالة الاقتصاد وبالتالي فهي تستوجب عمل دوري ومستمر.

2- إن سياسة سقي المضخة تعتمد فقط في حالات الانكماش بينما السياسة التعويضية فتصلح لمعالجة حالة الانكماش كم تصلح لمعالجة حالة التضخم.

البند الرابع : حدود السياسة المالية المعوضة

إن السياسة المالية المعوضة تواجهها مشاكل تحد من كفاءتها من أهمها ما يلي:

1- إن نجاح هذه السياسة مقرون بكبر حجم الإنفاق العام والقدرة على التحكم فيه وإمكانية تغييره بما يتماشى مع الواقع الاقتصادي. فحتى يظهر أثرها ويحفز المتعاملين الاقتصاديين يجب على الزيادة التي تحدث في الإنفاق أن تكون معتبرة وهذا حتى تؤثر على مستوى الطلب الكلي فإذا كان التغير في حجم هذا الإنفاق تحت المستوى المطلوب فسوف لن يحقق الانطلاقة المنشودة التي قد تزيد في مخاوف قطاع الإنتاج ومنه تظهر نتائج عكسية.

2- كما أن نجاح هذه السياسة تشترط مرونة معينة في حجم النفقات بحيث تستطيع الحكومة التأثير فيها إما بالزيادة أو النقصان. إلا أن الشيء المعروف عن النفقات العامة أنها قابلة للارتفاع عكس التخفيض حيث تشمل على عناصر يصعب ضغطها والتحكم فيها.

3- إن هذه السياسة تفترض أن التدخل يكون في الوقت المناسب وبالاتجاه المناسب. وهذا أمر ليس بالسهل لأنه غالبا ما تظهر الآثار ثم تأتى مرحلة التأكد منها ثم التدخل لمعالجتها. وبالتالي تكون هناك فترة تأخير قد تحد من فعالية هذه السياسة.

4- ودائما في موضوع فترة التأخير هذه فحتى لو تدخلت السلطات التنفيذية في الوقت المناسب و بالحجم المناسب من الإنفاق الحكومي فان الاقتصاد لا يستجيب مباشرة فهناك فترة تأخير أخرى بين تاريخ تنفيذ السياسة المعوضة و ظهور أثارها.

5- إن هذه السياسة تفقد كثيرا من فعاليتها في الأوقات التي يكون فيها الطلب على النقود ضعيف المرونة[1] والطلب على الاستثمار كبير المرونة (وذلك بالنسبة لسعر الفائدة). حيث في هذه الظروف تؤدي زيادة الإنفاق العام إلى رفع أسعار الفائدة، وخفض الاستثمار الإنفاق الخاص على الاستثمار نتيجة ذلك.

كما تزيد فعالية السياسة المالية في الأوقات التي تتسم بارتفاع مرونة الطلب على النقود، وانخفاض مرونة الطلب على الاستثمار.

إلا أن هذه النظريات لم تخلو من انتقادات أهمها أن السياسات المالية السابقة تفترض انه بمجرد استخدام الأدوات المالية سيرتفع حجم الإنتاج مع ثبات في الأسعار[2] ما لم يصل الاقتصاد إلى حالة التشغيل التام. إلا أن (S.WEINTRAUB) كشف عن احتمال حدوث زيادة حدة التضخم المصحوبة باستمرار حدة البطالة الإجبارية.

حيث إذا استخدمت سياسة مالية خاطئة على طريقة المالية التعويضية قد ينتج عنه تحفيز للطلب الكلي يفوق بكثير تحفيز العرض الكلي الأمر الذي يقود إلى زيادة في مستوى التوظيف، ولكن على حساب زيادة معتبرة في المستوى العام للأسعار مما قد يضر باقتصاد الدولة ويلحق به أضرارا جسيمة تفوق محاسن هذه السياسة فتطبيق برنامج إنفاق عام قد يحمل معه خوفا من التضخم سريع التقلب بحيث تنعكس آثاره على الاستثمار الخاص[3] أو ما يعرف بأثر الإحباط المترتب على زيادة سعر الفائدة على الاستثمارات الخاصة[4]. لذا ركز على ضرورة ملاءمة السياسة المالية لمرونة الجهاز الإنتاجي. هذه المرونة التي يعبر عنها بمرونة العرض تختلف من دولة لأخرى تبعا للعديد من العوامل الخاصة بكل دولة.

---

[1]- المرونة هي مقياس لدرجة استجابة متغير معين للتغيرات التي تطرأ على متغير آخر وتساوي إلى التغير النسبي للمتغيرة الأولى تقسيم التغير النسبي للمتغيرة الثانية.

[2]- وان حدثت زيادة فتكون محدودة اقل من 3% حيث تكون كمحفز من جهة ومن جهة ثانية نتيجة فترة التأخير.

[3]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 72

[4]- سامي خليل، مرجع سبق ذكره، ص 714

المطلب الخامس

سياسة المالية الوظيفية

إن سياسة المالية الوظيفة هي الأخرى لا تتقيد بتوازن الميزانية سواء في الفترة الطويلة أو القصيرة، همها حالة اقتصاد الدولة مثلها في ذلك مثل سياسة المالية التعويضية مع اختلاف بينهما يتمثل في وجوب وقت تحديد مستويات إنفاق الحكومة الأخذ بعين الاعتبار الآثار الثانوية على مستوى الدخل[1]، لان هدفها هو تحقيق التوظيف الكامل بأسعار ثابتة.

فيرى رائد هذه النظرية «ABBA P. LERNER» وجوب النظر إلى الإيراد والإنفاق الحكومي والدين الحكومي، كأدوات للرقابة على الإنفاق الكلي للمجتمع. لان الهدف هو المحافظة على التوظيف الكامل بأسعار ثابتة. فيجب زيادة الضرائب والنفقات أو إنقاصها بحيث تؤثر على معدل إنفاق المجتمع، ويجب أن تباع أدوات الدين العام للجمهور لامتصاص أرصدتهم العاطلة وتخفيض السيولة في أوقات التضخم، وزيادة السيولة وقت الانكماش. فهذه الأدوات لم يعد دورها يتمثل فقط في الحصول على إيرادات للحكومة. وإنما أصبحت لها وظيفة جديدة تتمثل في مراقبة الإنفاق الخاص، وهذا لتوجيه الإنفاق الكلي إلى المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل مع استقرار في الأسعار.

ومن أهم الأفكار الرئيسية[2] لهذه السياسة (لنظرية) ما يلي:

1- إن هذه السياسة تعمل على إحداث تغييرات في الإنفاق الكلي بغية القضاء على حالة التشغيل غير الكامل، وفي نفس الوقت التضخم وهذا باستخدام الإنفاق العام والضرائب. فتزيد من الإنفاق العام لما يكون الإنفاق الكلي منخفض، ومن الضرائب لما يكون العكس.

2- يجب أن تتدخل الدولة عن طريق القروض العامة (الاقتراض أو تسديده) للتأثير على حيازة الجمهور من النقود والسندات. وهذا لتحقيق سعر الفائدة الذي يعمل على تحقيق المستوى المطلوب من الاستثمار.

3-أما الفكرة الثالثة والأخيرة فهي تتمثل في تقوية الفكرتين السابقتين وهذا إذا دعت الضرورة لذلك. حيث إن لم يكفي تطبيق الأدوات الأربعة السابقة الذكر(الإنفاق الحكومي، الضرائب، الاقتراض، تسديد القروض) فيمكن اللجوء إلى الإصدار النقدي عن طريق طبع نقود جديدة لتعويض الاكتناز.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، ص 67-81

[2]- محمود صلاح الدين أمينة، عجز الموازنة العامة، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، 1991، ص 39-42

المطلب السادس

نظرية « R.A. MUSGRAVE »

تعرف هذه النظرية باسم « LA THEORIE DES TROIS BUREAUX » لصاحبها « RICHARD A. MUSGRAVE » والتي نشرها في كتابه[1] « The Theory of Public Finance » سنة 1959. حيث يرى أن الميزانية العامة يجب أن تسعى إلى تحقيق ثلاث وظائف رئيسية[2] هي :

1- وظيفة تخصيص الموارد لتمويل الخدمات العامة لعدم إقبال الخواص على القيام بها لانعدام المحفزات.

2-وظيفة إعادة توزيع الدخول: حيث يجب أن تسعى هذه الميزانية إلى توزيع الدخل بالكيفية التي تقلل من الفوارق الاجتماعية وهذا عن طريق التحويلات والإعانات .

3- وظيفة معدل « REGULATEUR » للنشاط الاقتصادي: حيث يجب أن تسعى إلى تحقيق التشغيل الكامل مع المحافظة على استقرار مستويات الأسعار مع تحقيق النمو الاقتصادي في الدولة.

ومن خلال هذه الأهداف الثلاثة التي تسعى الميزانية العامة لتحقيقها اقترح تجزئة هذه الأخيرة إلى ثلاث ميزانيات[3] بحيث تحقق كل واحدة منها هدفا من الأهداف الثلاثة وهي على التوالي:

1- الميزانية الفرعية للتخصيص: وهدفها توفير الخدمات العامة والتي هي إما أن تكون بدورها على نوعين، الحاجات الاجتماعية والحاجات المشتركة بين القطاع العام والقطاع الخاص مثل الصحة والتعليم هذه الميزانية تمول عن طريق الضرائب

2- الميزانية الفرعية للتوزيع: وهدفها دفع التحويلات والإعانات النقدية لغير القادرين في المجتمع لتمكينهم من الحصول على دخل كاف يضمن لهم الحياة الكريمة ومنه فهي تضمن التوزيع العادل للدخل، ويمول هذا الفرع عن طريق الضرائب أيضا.

---

[1]- BENMAROUF (Abdelkader), OP. Cit. p122

[2]- PERCEBOIS (Jacques), Op. Cit., p. 107

[3]- محمود صلاح الدين أمينة، مرجع سبق ذكره، ص 44

3- الميزانية الفرعية للاستقرار الاقتصادي: وتهدف إلى تحقيق عمالة مرتفعة مع درجة معقولة من الاستقرار في مستوى الأسعار، ومعدل ملائم للنمو الاقتصادي مع الأخذ بعين الاعتبار تأثيرات ذلك على التجارة وميزان المدفوعات[1]. ولهذا في حالة الكساد على الحكومة أن تزيد من حجم الإنفاق والتحويلات النقدية وتخفض من الضرائب. والعكس في ظل وجود تضخم يجب على الدولة أن تعمل على تخفيض الإنفاق الحكومي والتحويلات النقدية وتزيد من الضرائب.

ومن خلال هذه الميزانيات الفرعية الثلاثة يكون MUSGRAVE قد حاول تحقيق هدفين رئيسيين وهما المحافظة على توازن الميزانية وهذا من خلال الميزانية الفرعية الأولى و الثانية التي بالنسبة إليه يجب أن تكونا متوازنتين رغم اختلاف في وظائفهما بينما الميزانية الفرعية التي تتبع النشاط الاقتصادي فتتبع مبدأ المرونة. وبذلك هي التي تحدد رصيد الميزانية العامة في مجموعها (فإما أن تكون ميزانية فائض أو ميزانية عجز حسب حالة الميزانية الفرعية للاستقرار الاقتصادي)[2]. ومنه تكون الميزانية في حالة توازن فقط عندما تكون ميزانية فرع الاستقرار الاقتصادي متوازنة هذا الأمر يتحقق في حالة واحدة هي عندما يكون الإنفاق الكلي في المستوى الصحيح.

ومن اجل الوصول إلى هذه الطريقة في إدارة الميزانية اقترح أن يشرف على كل فرع من فروعها شخص يكون مسؤولا على تحقيق هدفه على أن تكون هناك استقلالية تامة بين الفروع الثلاثة[3]، حيث ليس لأي فرع الحق في التدخل في الفرع الآخر.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 305

[2]- إبراهيم العصاص محمود، فعالية السياسة النقدية المستخدمة في الإصلاح الاقتصادي، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، 1995، ص 46-47

[3]- محمود صلاح الدين أمينة، مرجع سبق ذكره، ص 46

المبحث الرابع
الميزانية العامة وفق المنظور الاشتراكي

إن النظام الاشتراكي المبني أساسا على الملكية العامة لوسائل الإنتاج يعتمد أساسا على التخطيط (المركزي) الاقتصادي الذي يتسم بالشمولية لكل اوجه الحياة وأنشطتها الإدارية والاجتماعية والاقتصادية وهذا تحقيقا للعدل الاجتماعي والعدالة في التوزيع.

فبالنسبة لهذا النظام يتم تنظيم الاقتصاد عن طريق الخطط المستقبلية طويلة المدى والخطط قصيرة المدى ثم عن طريق الخطة الجارية أو السنوية أو ما يمكن أن يطلق عليه اسم الميزانية السنوية[1]. ومنه الميزانية العامة للدولة في النظام الاشتراكي تندرج ضمن الخطة الشاملة هذا ما يجعل من هذه الميزانية بان تكون أداة من أدوات تنفيذ المخططات الاقتصادية ووسيلة لمعالجة الانحرافات التي قد تظهر في المخططات المتوسطة والطويلة المدى. فميزانية الدولة تعتبر بالنسبة لهذه الأنظمة أداة لتوزيع وإعادة توزيع واستخدام الدخل الوطني[2].

[1]- حماد محمد الشطا، مرجع سبق ذكره، ص 135

[2]- مجيد مسعود، التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، مطابع الرسالة، الكويت، 1984، ص 238

المطلب الأول

مراحل الميزانية في الدول الاشتراكية

إن الميزانية من حيث إعدادها وفق هذا النظام الاقتصادي لا تختلف عما ذكرناه سابقا فدورة الميزانية في الاتحاد السوفييتي[1] (أخذ هذا البلد على أساس انه كان قدوة للدول الاشتراكية الأخرى) مثلا تمر بـ 08 مراحل وهي:

1-تقوم الحكومة المركزية على أساس توجيهات الحزب الواحد بتعيين الحدود الزمنية والإجراءات والأهداف المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة.

2- تصدر وزارة المالية -من منطق التوجيهات السابقة التعليمات لوزارات الاتحاد والمصالح الحكومية للاتحاد حول إعداد مشروعات الميزانية العمومية للدخل والنفقات والخطط التقديرية.

3- يقوم كل مشروع (مؤسسة) بتحليل الإنجازات، والتنبؤ، لتفادي كل المعوقات التي حدثت سابقا بهدف وضع ميزانية رشيدة أكثر فعالية من السابقة.

4- تضع الوزارات والمصالح الحكومية، وكذا اللجان التنفيذية المحلية خططا مالية إجمالية وخططا تقديرية وهذا بناء على تعليمات الحكومة المركزية وتقدمها للسلطات المالية، مفصلة لكل مؤسسة متضمنة الإمكانات المتاحة لها وما يلزمها، وهذا من واقع التجربة والممارسة وقدرتها الإنتاجية السابقة والمستقبلية على ضوء متطلباتها الجديدة.

5- تقوم السلطات المالية المحلية في حكومة كل جمهورية بما لديها من هيئات تخطيطية متخصصة بدراسة مدى مطابقة مشروعات الخطة المقدمة من المؤسسات الواقعة في دائرتها لتعليمات الحزب والحكومة والتنسيق في ما بين هذه الخطط.

6- يقوم مجلس وزراء كل جمهورية بفحص مشروع ميزانية الدولة الخاص بالجمهورية وإقراره، ثم رفعه إلى مجلس وزراء الاتحاد، مع إرسال نسخة إلى وزارة المالية وأخرى إلى

---

[1]- حماد محمد الشطا، مرجع سبق ذكره، ص 135

هيئة التخطيط المركزية لأنها هي المهيمنة الفعلية على الخطة حيث تعدل الخطة وفقا للمتغيرات السياسية.

7- ثم ترفع إلى مجلس وزراء الاتحاد بلجانه المتخصصة منها على الخصوص لجنة شؤون الخطة ولجنة شؤون التجهيز المادي ولجنة شؤون التسعير لدراستها ثم تصاغ الخطة الشاملة ثم ترفع للمصادقة عليها.

8- بالتصديق عليها تصير الميزانية قانونا من قوانين الدولة وأهمها على الإطلاق. ثم تعود الميزانية من حيث صعدت وهو ما يعبرون عنه من أنها تبدأ من أعلى إلى أسفل ثم من أسفل إلى أعلى ثم من أعلى إلى أسفل.

من خلال هذه المراحل نستخلص عنصرين هامين بالنسبة للميزانية في هذا النظام:

* يتمثل العنصر الأول في أن التوجيهات والخطوط العريضة التي تنشأ عليها الميزانية مصدرها الحزب الواحد وبالتالي فهي ليست برنامج الحكومة التي هي بدورها ملزمة بتطبيق توجيهات القيادة المركزية للحزب حيث هذه الأنظمة ترتكز على التنظيم المركزي.

* أما العنصر الثاني فيتمثل في دور التخطيط المركزي في إعداد هذه الخطة ، لان الخطة الجارية (الميزانية) ما هي إلا شكل من أشكال تنفيذ المخططات الشاملة داخل هذه الأنظمة الاقتصادية. ومنه وجب التطرق إلى هذا المفهوم (التخطيط) قبل التطرق إلى الميزانية العامة في هذه الدول.

المطلب الثاني
التخطيط الاقتصادي والميزانية العامة

ارتبط مفهوم التخطيط الاقتصادي بالنظرية الاشتراكية العلمية، وطبق لأول مرة في الاتحاد السوفييتي سنة 1917. ثم اتسع نطاق استعماله إلى بقية دول العالم بما فيها الدول الرأسمالية ولكن بمستويات مختلفة[1].

فالتخطيط بهذه الأنظمة يستهدف تنظيم الاقتصاد الوطني، وتطوير الحياة الاجتماعية، في جميع المجالات، وبطريقة علمية وعملية وإنسانية، تضمن حسن استغلال موارد المجتمع، المادية والطبيعية والبشرية، وجميع الثروات الموجودة والكامنة والمحتملة، بما يكفل تحقيق الخير لمجموع الشعب، ويوفر لها حياة الرفاهية[2].. فالتخطيط أحد العناصر الأساسية للتنمية الاجتماعية، وهو أساسا جهد القيادة التي تمثلها الدولة، ويستند التخطيط على مبدأ الموازنة بين الموارد من جانب والحاجات الاجتماعية من جانب ثان.

البند الأول : مميزات التخطيط في الأنظمة الاشتراكية

إن التخطيط في هذه الدول يتميز بأنه :

* التخطيط الاشتراكي شامل وملزم أي يشمل جميع قطاعات الاقتصاد الوطني بخلاف التخطيط الجزئي الذي يقتصر على تخطيط استخدام الموارد المتاحة في بعض قطاعات الاقتصاد دون البعض الآخر.

* تخطيط مركزي حيث يكون مركز القرارات هيئة مركزية للتخطيط لان هذه الأنظمة ترى انه من بين المبادئ السليمة التخطيطية أن يكون التخطيط مركزيا.

* إن التخطيط الاشتراكي يتميز بالديمومة وهذا لإحداث التنمية بجميع أوجهها لتحقيق الإشباع الأمثل لجميع الحاجات العامة.

---

[1]- دروس في التخطيط الاقتصادي و التنمية، المعهد العربي للثقافة العالية و بحوث العمل،جزائر من 2 إلى 21 جوان 1979، ص 39

[2]- حسين عمر، مرجع سبق ذكره، ص 114

البند الثاني : أهداف ومراحل التخطيط

إن التخطيط الشامل والمركزي يَضْمَنُ ما يلي:

1- تحقيق الزيادة المرغوبة في الدخل الوطني تبعا للزيادة في الناتج الوطني.

2- حسن توزيع الدخل الوطني بين أفراد المجتمع.

3- حسن توزيع الدخل الوطني بين المناطق المختلفة داخل المجتمع.

ولتحقيق هذه الأهداف يمر التخطيط بثلاث مراحل:

1- وضع خطة شاملة لجميع عمليات الإنتاج، يشترك في تحمل مسؤولياتها كل من جهاز التخطيط المركزي ومختلف جهات التنفيذ.

2- تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة الموضوعة عن طريق جهات التنفيذ، كل جهة فيما يخصها من نشاط معين، أو مجموعة معينة من الأنشطة الاقتصادية.

3- متابعة تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة للتغلب على ما قد يعترض سير التنفيذ من صعوبات.

البند الثالث : الميزانية والمخططات

فان كانت الميزانية العامة في الدول الرأسمالية تعتبر إحدى الأدوات الأساسية للتأثير على النشاط الاقتصادي وهذا كما رأينا في مختلف النظريات السابقة حيث عن طريقها تؤثر الدولة في كيفية الإنفاق وهذا إما بالتأثير على المعدلات الضريبية أو بالإعانات أو تؤثر في حجم الإنتاج الكلي بتحفيز الاستثمار الخاص أو قيامها بالاستثمار العام. فالميزانية في الأنظمة الاشتراكية ما هي إلا جزء من الخطة الشاملة حيث كل الموارد البشرية والمادية والمالية مبرمج ويخضع لهذا التخطيط الشامل والمركزي.

فالتخطيط الشامل لكل الموارد المادية والمالية جعل منه أن يكون بديلا عن جهاز آلية الأسعار والعرض والطلب في السوق[1]. ومنه ليست هناك ضرورة لتدخل الدولة للتأثير على الأسعار أو كبح التضخم عن طريق التأثير على القوة الشرائية للأفراد مثلا. لان ضرورة هذا التخطيط تكمن في تجنب سلبيات الاقتصاد المعتمد على التطور التلقائي لآلية السوق مثل عجز

1- مجيد مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 41

البند الثاني : أهداف ومراحل التخطيط

إن التخطيط الشامل والمركزي يَضْمَنُ ما يلي:

1- تحقيق الزيادة المرغوبة في الدخل الوطني تبعا للزيادة في الناتج الوطني.

2- حسن توزيع الدخل الوطني بين أفراد المجتمع.

3- حسن توزيع الدخل الوطني بين المناطق المختلفة داخل المجتمع.

ولتحقيق هذه الأهداف يمر التخطيط بثلاث مراحل:

1- وضع خطة شاملة لجميع عمليات الإنتاج، يشترك في تحمل مسؤولياتها كل من جهاز التخطيط المركزي ومختلف جهات التنفيذ.

2- تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة الموضوعة عن طريق جهات التنفيذ، كل جهة فيما يخصها من نشاط معين، أو مجموعة معينة من الأنشطة الاقتصادية.

3- متابعة تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة للتغلب على ما قد يعترض سير التنفيذ من صعوبات.

البند الثالث : الميزانية والمخططات

فان كانت الميزانية العامة في الدول الرأسمالية تعتبر إحدى الأدوات الأساسية للتأثير على النشاط الاقتصادي وهذا كما رأينا في مختلف النظريات السابقة حيث عن طريقها تؤثر الدولة في كيفية الإنفاق وهذا إما بالتأثير على المعدلات الضريبية أو بالإعانات أو تؤثر في حجم الإنتاج الكلي بتحفيز الاستثمار الخاص أو قيامها بالاستثمار العام. فالميزانية في الأنظمة الاشتراكية ما هي إلا جزء من الخطة الشاملة حيث كل الموارد البشرية والمادية والمالية مبرمج ويخضع لهذا التخطيط الشامل والمركزي.

فالتخطيط الشامل لكل الموارد المادية والمالية جعل منه أن يكون بديلا عن جهاز آلية الأسعار والعرض والطلب في السوق[1]. ومنه ليست هناك ضرورة لتدخل الدولة للتأثير على الأسعار أو كبح التضخم عن طريق التأثير على القوة الشرائية للأفراد مثلا. لان ضرورة هذا التخطيط تكمن في تجنب سلبيات الاقتصاد المعتمد على التطور التلقائي لآلية السوق مثل عجز

[1]- مجيد مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 41

جهاز السوق عن تحقيق الاستخدام الأمثل لجميع الموارد البشرية والمادية في المجتمع حيث التنافس يدفع المشروعات إلى اتخاذ قرارات فردية منعزلة تهدف إلى توسيع الطاقات الإنتاجية التي غالبا ما تصطدم بالطاقة الاستيعابية للسوق(القدرة الشرائية) مما يعني بقاء قسم من الطاقة الإنتاجية معطلا.

كما أن فكرة تدخل الدولة عن طريق الميزانية لتشجيع المستثمرين على الاستثمار أو توجيههم عن طريق المحفزات إلى مجال معين ، غير مطروحة. لان التخطيط يسعى إلى توجيه الاستثمارات نحو الفروع التي تحقق التقدم الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع على عكس آلية السوق والملكية الخاصة لوسائل الإنتاج التي توجه الاستثمارات نحو الإنتاج الذي يعظم الأرباح دون الاهتمام بأولويات المصلحة العامة للمجتمع.

ففعالية التخطيط بهذه الدول يستند على أحد المبادئ الأساسية للاشتراكية وهو الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج حيث تسيطر الدولة على معظم النشاط الاقتصادي (سيطرة القطاع العام على كافة وسائل الإنتاج وان وجد قطاع خاص فهو مهمش ولا يتعدى بعض الصناعات الحرفية) الأمر الذي يجعل كل هذه المؤسسات خاضعة للخطة الشاملة والمنفذة لها. عكس ما هو عليه الحال في الدول الرأسمالية حيث يتسم التخطيط الرأسمالي بالجزئية وعدم الشمول ويكون هدفه إخراج الاقتصاد الرأسمالي من كبوة[1] كالركود مثلا.

إن كون الميزانية العامة في الدول الاشتراكية ما هي أداة لتطبيق الخطط الأمر الذي سينعكس على هيكل النفقات العامة والإيرادات العامة وتصبح السياسة الميزانية الركيزة الأساسية للسياسة الاقتصادية بهذه الدول(فالسياسة النقدية مثلا قد لا يكون لها وجود إما لمعتقدات نظرية بحتة (حيث النقد أداة من أدوات النظام الرأسمالي) أو نتيجة ملكية الدولة للقطاعين المقرض والمقترض(الجهاز المصرفي والمالي والمؤسسات الإنتاجية والخدمية) أو كما ذكر سابقا نتيجة اعتماد التخطيط حيث تنعدم آلية السوق ومنه أسعار الفائدة.

[1]– حماد محمد شطا، مرجع سبق ذكره، ص 134

المطلب الثالث

موارد الميزانية وأسباب احتفاظ الدول الاشتراكية جزئيا بالضرائب

إن مصدر الإيرادات العامة اللازمة لتمويل مصاريف أجهزة الدولة والاستثمارات في النظام الاشتراكي تكون من خلال تحقيق هامش بين أسعار بيع المنتجات وأسعار التكلفة[1]. فالجزء الأعظم من الأموال المطلوبة للإنفاق الحكومي (الموجه أساسا إلى الاستثمار) توفره ضرائب المبيعات وأرباح المشاريع الصناعية والتي تدخل ضمن أسعار بيع المنتجات الصناعية، وأرباح المنتجات الزراعية.

فالاعتماد على الضرائب غير المباشرة وقت عمليات الإنتاج اقل إزعاجا من الاضطرار إلى التخلي عما يساويها من القوة الشرائية عن طريق الضرائب على الدخول (والتي لا تمثل إلا جزءا صغيرا من إيرادات الدولة)، فمن غير المنطقي أن تسحب الدولة من مورد قامت هي بتوزيعه.

إلا أنه (على الأقل من الناحية النظرية) الضرائب في هذا النظام تسير نحو الاضمحلال كونها خاصية من الخصائص الموروثة عن النظام الرأسمالي، ولأن مبررات وجودها تفقد معناها بحكم تملك الدولة لكامل الثروة وقيامها بنفسها بتوزيع الناتج الوطني بما يتفق وسياستها وأهدافها الاقتصادية والاجتماعية

إلا أنه يزال يحافظ عليها جزئيا لأسباب عملية[2] كون هذه الوسيلة ما هي إلا أداة لسحب الموارد المالية من القطاع الخاص الذي يسير نحو الإندثار، ووضعها تحت تصرف القطاع العام[3].

وما يبرر بقاء الضريبة في النظام الاشتراكي ما يلي:

1- وجود القطاع الخاص إلى جانب القطاع العام

رغم أن الدول الاشتراكية تقوم على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج إلا انه وجد قطاع خاص وان كانت أهميته ضئيلة جدا مقارنة مع القطاع العام. هذا القطاع الذي يتشكل أساسا

1- جوان روبنسون، مرجع سبق ذكره، ص 423

2- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 480

3- السيد عطية عبد الواحد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 192

من مزارعي التعاونيات والمهنيين المستخدمين لأنفسهم[1] والذين لا ينافسون القطاع العام. ومنه ففرض الضرائب على هذا القطاع يعد الأداة الوحيدة التي عن طريقها يساهم في تمويل المصاريف العامة ومنه فهي لا تختلف في دورها عن الضريبة في الدول الرأسمالية. بل يمكن أن تستعمل كأداة لعرقلة كل ما من شأنه عرقلة القطاع العام.

2- التخفيف من الآثار السلبية لسياسة الأسعار

إن الاعتماد على سياسة الأسعار لوحدها كمورد وحيد لإيرادات الدولة قد يتسبب في ارتفاع ملموس لأسعار بعض السلع والخدمات[2] مقارنة مع الدول الأخرى مما ينعكس سلبا على نفسية المواطنين ومنه على السياسة الاقتصادية لذا بقيت هذه الأنظمة تستخدم الضرائب للتخفيف من الآثار السلبية لسياسة الأسعار.

3- الضريبة كأداة لتصحيح بعض النتائج السلبية

إن منح بعض مؤسسات القطاع العام الشخصية المعنوية المستقلة بهدف إعادة روح المنافسة للمشروعات قد ينتج عنه أن تعمد هذه المؤسسات إلى رفع أسعار منتجاتها مما يسمح لها بتحقيق أرباح فبتطبيق الضرائب تستطيع الدولة الحصول على جزء كبير منها.

إن وجود مصادر مالية غزيرة بالدول الاشتراكية نتيجة سيطرتها على كافة المؤسسات الإنتاجية والمالية والمصرفية ومنه على كل ما يتحقق بها من فائض يجعل من القروض لا تلعب دورا كبيرا كمصدر لإيرادات الميزانية. وان استعملت القروض فتكون بمثابة مصدر مالي إضافي يساهم في تعجيل التنمية الاقتصادية المخططة[3].

والواقع أن دور الضريبة في النظام الإشتراكي سواء كمورد مالي أو كمؤثر إقتصادي يبقى محدود إلى حد ما. حيث المصادر المالية في ظل هذا النظام هي معلومة المقدار، محددة المصدر، وبشكل مسبق في ظل الخطة الإقتصادية الشاملة. بالإضافة إلى أن الدور الإقتصادي الذي يفترض أن تلعبه الضريبة في توجيه النشاط الإقتصادي ليس ذا فعالية لأن العوامل المؤثرة في النشاط الإقتصادي تكون بشكل آلي نابعة من أهداف الخطة. مما يجعل مبرر وجود

---

[1]- جوان روبنسون، مرجع سبق ذكره، ص 357

[2]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 480-481

[3]- السيد عطية عبد الواحد، مرجع سبق ذكره، ص 198، 200

الضريبة بالنسبة للقطاع العام شيئ شكلي. في حين أنها بالنسبة للقطاع الخاص في غالب الأحيان كانت كابحا للاستثمارات وتطور هذا القطاع.

وعموما ما يمكن ملاحظته أن موارد الميزانية العامة في ظل النظام الإشتراكي محدودة المصادر معلومة المقدار. وهي في الجزائر ضئيلة الحصيلة محدودة المنابع تعتمد أساسا على الجباية البترولية. هذه العوامل كانت سببا في تباين معدلات التضخم نظرا للأعباء المتزايدة على الميزانية العامة ومحدودية الموارد العادية لتغطيتها مما فتح المجال أمام التمويل عن طريق العجز الميزاني.

المبحث الخامس
تقييم عام لطبيعة الميزانية العامة
في الفكر الاقتصادي والمالي

انطلاقا من العرض السابق لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يتضح أن الميزانية العامة للدولة بعد اضمحلال الفكر الكلاسيكي تعدت وظائفها التقليدية المتمثلة في تمويل وتسيير الخدمات وأصبحت تقوم بوظائف حديثة حيث أصبح يعتمد عليها كعامل استقرار اقتصادي وكأداة لتحفيز الاستثمار والنهوض بالتنمية الاقتصادية بالإضافة إلى استغلالها كأداة لإعادة توزيع الدخول.

المطلب الأول

الميزانية العامة كعامل ثبات واستقرار

إن جل النظريات التي تناولت موضوع الميزانية إلا وأشارت إلى أهمية هذه الأداة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وهذا بالحفاظ على التوظيف الكامل ومستوى أسعار ثابت. وهو أحد أهداف السياسة الاقتصادية التي ترغب فيها الدولة وقد يتم ذلك عن طريق تدخل ظرفي من طرفها لإعادة التوازن إلى مستواه والعمل على المحافظة عليه[1].

فالحياة الاقتصادية تعرف تقلبات عديدة، يمر النشاط الاقتصادي فيها بفترات توسع وانكماش تتخذ حينها قرارات اقتصادية، فعاليتها تبرز في تحقيق الاستقرار الاقتصادي المعبر عنها في الغالب بدرجة استقرار الأسعار وهذا بتخفيف حدة الضغوط التضخمية[2].

فاستخدام سياسة خاصة بالميزانية، بجانبيها الإيرادي والإنفاقي بالتأثير على الضرائب والنفقات العامة بما يتماشى والتقلبات التي تطرأ على الدخل الوطني، تعتبر أساسية في تشجيع وتثبيت هذا الاستقرار الاقتصادي[3]. فعند ارتفاع الدخل الوطني سترتفع الإيرادات الضريبية فتمتص جزء من الدخل المتاح للجمهور وفي نفس الوقت ستنخفض النفقات من جراء تخفيض الإعانات وهذه عوامل تعمل على كبح زيادة الطلب ومنه التقليل من حدة الضغط التضخمي.

كما انه من خلالها يمكن كبح الإنفاق غير الضروري. فليس زيادة الإيرادات من خلال الارتفاع في مستوى الدخل معناه القيام بنفقات جديدة، حتى ولو تتسبب في أضرار لدافعي الضريبة. فان اعتُمِدَ على الإنفاق التعويضي وقت الكساد، فلا مانع من تحقيق فائض وقت الرخاء. لأن تمسك الدولة خلال هذه الفترة بتوازن الميزانية بزيادة النفقات ستزيد من الطلب الكلي من جهة، ومن جهة ثانية يصعب التراجع عنها فيما بعد وهذا نتيجة لما يعرف بأثر الموقف[4]. فهذا الفائض يمكن استغلاله في تخفيض الدين العام الذي نتج من وقت التمويل بالعجز في أوقات الركود. كما يمكن تحقيق هذا الهدف بفرض معدلات ضريبية مرتفعة وهذا للحصول على فائض بالميزانية بشرط أن يطبق ذلك عند مستوى عال من التوظيف مع التأكد من أن هذه المعدلات لن تؤثر سلبا على هذا المستوى وإلا فستصبح ذات اتجاهين متعاكسين.

---

[1]- BENMAROUF (Abdelkader), Op, Cit., pp.122-123

[2]- قدي عبد المجيد، 1995، مرجع سبق ذكره، ص 39

[3]- السيد عطية عبد الواحد، 1996، مرجع سبق ذكره، ص 316

[4]- انطلاقا من نظرية الدخل النسبي فان الزيادة في الدخل تؤدي إلى زيادة في الانفاق إلا أن انخفاضه إلى المستوى الأول لا يعني بالضرورة انخفاض الاستهلاك إلى المستوى الأول لان القطاعات المستهلكة قد تحافظ على بعض العادات التي اكتسبتها.

المطلب الثاني

الميزانية العامة كمحفز على الاستثمار

رأينا من خلال دراسة الفكر الكينزي كيف أصبح لتدخل الدولة دور فعال في التأثير على الطلب الكلي. إما بطريقة مباشرة من خلال الإنفاق الحكومي (سواء كان استهلاكي أو الاستثماري) أو بطريقة غير مباشرة عن طريق التأثير في معدلات الضريبية أو تقديم إعانات أو امتيازات ضريبية خاصة. فهذه الزيادة في الطلب الكلي الناتجة عن زيادة الإنفاق الحكومي من شأنها تحفيز المستثمرين لامتصاص هذه الفجوة التي حدثت نتيجة ارتفاع الطلب.

كما يمكن للدولة أن تقوم بإجراءات أخرى ذات صلة بالميزانية لحث الاستثمار وهذا من خلال منح قروض متميزة لفترات طويلة وبأسعار فائدة منخفضة. حيث يكون الهدف منها إما تشجيع الاستثمار في نوع معين من الصناعات أو القطاعات كما يمكن أن يكون الهدف هو توجيه الاستثمارات إلى منطقة معينة أو أن تهدف إلى إنعاش وترقية الصادرات.

إلا أن ما يمكن قوله عن الإجراءات ذات الأصل الضريبي، وحتى تكون أداة لجذب المستثمرين، هو ضرورة استقرار النظام الضريبي ووضوحه وهذا حتى يطمئن المستثمر للمستقبل فرأس المال يبحث دوما عن الأمان والاستقرار.

المطلب الثالث
الميزانية كأداة لتحقيق النمو والتنمية الاقتصادية

إن كانت هناك علاقة وثيقة بين تكوين راس المال والتنمية الاقتصادية إلا أن المفهومين غير مترادفين. فتكوين راس المال يمثل عملية بناء الطاقة الإنتاجية في الاقتصاد عن طريق الزيادة في الاستثمارات بينما تتطلب التنمية استغلال مثل هذه الطاقة من اجل رفع مستويات معيشة أفراد المجتمع[1] وذلك عن طريق إجراء تحويلات هيكلية على الجهاز الإنتاجي من اجل الزيادة في راس المال الوطني بتشجيع الاستثمار[2].

فالتنمية وان كانت تعني النمو الاقتصادي إلا انه ليس مرادفا تماما لها، فرغم كونه عنصر أساسي لها إلا انه لا يكفي وحده لضمان تحقيقها. لان النمو يعبر عنه بأنه الزيادة الإجمالية في إنتاج السلع والخدمات بمعدلات أسرع من نمو السكان (تغيير في حجم الاقتصاد)، بينما التنمية تعني التركيز ليس فقط على حجمه، بل وأيضا على التغيرات في هيكله القطاعي[3].

فبالنسبة للبلدان النامية التنمية لا تعني النمو الاقتصادي فقط، فبهدف اللحاق بالدول المصنعة تنهج طريق إجراء تحولات هيكلية في جميع الميادين الاقتصادية والتكنولوجية والاجتماعية والديمغرافية والسياسية بما يضمن تجهيز هذه البلدان بمعطيات وذهنيات ومؤسسات تمكنها من تحقيق قدرة إنتاجية ذاتية مرتفعة ومتزايدة[4]، للقضاء على أشكال التخلف من جهل وفقر ....

ومنه فالهدف من السياسة الميزانية يختلف باختلاف المستوى الذي بلغه تطور الاقتصاد الوطني ففي المجتمعات التي استكملت أسباب نموها (الدول المتقدمة) يكون الشغل الشاغل هو العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومنه السماح لميزانية الدولة بالتقلب تبعا لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة[5] لتحقيق معدلات نمو محددة.

---

[1]- دروس في التخطيط الاقتصادي و التنمية، مرجع سبق ذكره، ص 12

[2]- BENMAROUF (Abdelkader), Op, Cit., pp. 122, 123

[3]- مجيد مسعود، مرجع سبق ذكره، ص 210-212

[4]- حميدات محمود، مرجع سبق ذكره، ص 115.

[5]- عبد المنعم فوزي، مرجع سبق ذكره، ص 24-26

أما في الدول التي لم يكتمل نموها الاقتصادي فيتم توظيف كل إمكانيات المجتمع لتوفير الموارد المالية اللازمة للتعجيل بالتنمية الاقتصادية بما يتماشى وضرورات التطور الاقتصادي. لان التنمية الاقتصادية هي الغاية الأساسية لمختلف السياسات الاقتصادية المنتهجة في هذه الدول، وذلك لمواجهة تزايد الحاجات الفردية والجماعية من ناحية ولمواجهة المنافسة الدولية من ناحية أخرى[1].

فالميزانية العامة كانت ومازالت تلعب دورا أساسيا في تمويل التنمية، فعن طريقها أقيمت المشاريع الكبيرة التي كانت قاعدة لهذه التنمية من سدود وسكك حديدية و... أو في إقامة المشاريع ذات المنفعة العامة والتي نفر منها الاستثمار الخاص لعدم وجود المحفزات.

و حديثا تزايد هذا الدور نتيجة تغير وظيفة الدولة فأصبحت أدوات الميزانية العامة من نفقات وإيرادات تستخدم في عدة صور لتحقيق هذا الهدف. فكثرت أشكال التدخل بهذه الأدوات سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، حجما وتنوعا، فاستخدمت النفقات الاستهلاكية والاستثمارية، النفقات التحويلية اقتصادية أو اجتماعية أو الضرائب (التخفيض في معدلات الضرائب أو الإعفاء منها). بحيث أصبحت تصرف بشكل مباشر أو غير مباشر للتأثير الإنتاج والتوزيع والتبادل والاستهلاك بما يحقق أهداف التنمية. فظهرت إعانات الإنتاج، التصدير..

[1]– محمد بشير علية، مرجع سبق ذكره، ص 130

المطلب الرابع
الوظيفة الاجتماعية للميزانية العامة

إن التنمية تعني كذلك إجراء تغيير حقيقي في توزيع وإعادة توزيع الدخل الوطني بما يساهم في تقليل التفاوت بين الأفراد في إطار المجتمع البشري[1]. ومنه وحتى تكون الميزانية أداة للتنمية ولا تتعارض معها فيجب أن تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق التوزيع العادل للدخل الوطني. والمساهمة تكون باقتطاع جزء من ميسوري الدخل عن طريق الضرائب التصاعدية وإنفاقه على غيرهم عن طريق تقديم خدمات كالتعليم المجاني والمشاريع العامة[2]... أو عن طريق تقديم منح نقدية تزيد في قدراتهم الشرائية.

فاستخدام سياسة ضريبية وإنفاقية بما يتماشى ومفهوم التنمية من شأنه أن يعطي للميزانية وظيفة اجتماعية. فمثلا في الضرائب التصاعدية على الدخل تخفيف من التفاوت في توزيع الدخل حيث يتحمل الشخص عبئأها كلما زاد دخله وهذا من شأنه أن يساهم في إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الضعيفة، عكس الضرائب النسبية التي يكون أثرها شديدا على اصحاب الدخول الضعيفة ومنه زيادة في التفاوت الاجتماعي. كما أن اعتماد الميزانية كثيرا على الضرائب غير المباشرة خاصة على السلع الاستهلاكية من شأنه إثقال كاهل الطبقات المحدودة الدخل بعبئها بحكم أن أثرها ينتقل إلى المستهلك الأخير.

كما للضرائب آثار توزيعية أخري تمس القطاع الإنتاجي والتوزيع الجغرافي للسكان. ففي التخفيف من الضرائب أو الإعفاء منها على بعض المنشآت (في بعض الأحيان حسب المناطق) أثر على زيادة الطاقة الإنتاجية لها مما يدفعها إلى المحافظة على مناصب الشغل (التقليل من النزوح) والتقليل من حدة البطالة وتوفير للسلع بأسعار في متناول مختلف الشرائح.

إن صور تدخل الدولة في هذا الموضوع لا يمكن حصرها فقط في ما ذكر لان الهدف من هذه الأمثلة هو تبيان فقط كيفية قيام الميزانية بهذا الدور.

وما يمكن استخلاصه هو أن غياب سياسة كلية وواعية لإعادة توزيع الدخل بين الطبقات المختلفة يجعل من الميزانية أداة عشوائية للتدخل في الخطة الاجتماعية[3].

---

[1]- دروس في التخطيط الاقتصادي و التنمية، مرجع سبق ذكره، ص 12

[2]- حسن عواضة، مرجع سبق ذكره، ص 326

[3]- LALUMIERE (Pierre) , Op. Cit., p. 232

وفي الأخير يمكننا القول بأن دور الميزانية العامة ارتبط بدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. هذا الدور الأخير الذي انحصر بين قطبين أساسيين هما الفكر الكلاسيكي أين الدولة فيه محايدة إلى درجة ما، والفكر الاشتراكي الذي أوصل تدخل الدولة إلى قمته من خلال سيطرة القطاع عام على كافة وسائل الإنتاج. تخللهما الفكر الكينزي الذي حافظ على القطاع الخاص مع وجوب تدخل للدولة لإعادة ترتيب الأمور وخدمة له.

فكان الكلاسيك يعتبرون تدخل الدولة عمل غير فعال مما انعكس على أدوات السياسة المالية وبالطبع على الميزانية العامة فكانت هذه الأدوات محايدة لا تؤثر في النشاط الاقتصادي إلا أن تفاقم الأزمات الاقتصادية وما تركته من بصمات على الاقتصاد الرأسمالي كانت بمثابة انطلاقة للبحث عن بديل، فوجدت نظريات صبت كلها في قالب واحد هو ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية مع اختلاف في ما بينها حول كيفية وطريقة ذلك التدخل.

فمن جهة ظهر الفكر الاقتصادي الكينزي الذي اعتمد على تدخل الدولة من خلال الوسائل المتوفرة لديها للتأثير على النشاط الاقتصادي لإنقاذ الاقتصاد الرأسمالي من الانهيار. ومنه طعن في حيادية الدولة واعتبر الميزانية العامة ومركباتها من أهم الأدوات للوصول إلى عمالة مرتفعة، ودرجة معقولة من الاستقرار في مستوى الأسعار، ومعدل ملائم للتطور الاقتصادي. فظهرت عدة نظريات أباحت العجز في الميزانية وأخرى ركزت على مرونتها لان المهم بالنسبة لها هو وضعية الاقتصاد وليس حالة الميزانية وبذلك طويت فترة القاعدة الذهبية (توازن الميزانية) وزال شبح الدين العام الذي اصبح مستحبا لتحريك عجلة الاقتصاد.

كما انه من جهة أخرى ظهر الفكر الاشتراكي معتمدا كليا على تدخل الدولة بشكل كثيف في النشاط الاقتصادي وهذا من خلال تملكها لوسائل الإنتاج واعتماد التخطيط الشامل كبديل عن قوى السوق. فتحول دور الدولة من الدولة حارسة إلى دولة منتجة. فأصبحت الميزانية العامة تعتبر بمثابة إحدى أهم الأدوات التي تنفذ بها هذه الدول خططها. حيث أصبحت تمثل الجزء السنوي من هذه الخطط والتي عن طريقها يمكن التغلب على بعض الإختلالات التي لم تكن متوقعة أو التقليل من الآثار السلبية للخطة الشاملة.

فمن خلال النهجين يتضح أن الميزانية العامة أصبحت أداة جوهرية من أدوات التوجيه الاقتصادي. حيث تستخدم كأداة لإدارة وتوجيه الاقتصاد الوطني في كافة مجالاته ومنه إعطاء أهمية كبيرة لأدوات السياسة المالية بعدما كان يعتقد أنها محايدة ومنه ظهرت وظائف جديدة للميزانية العامة لم تكن تطرح سابقا بالخصوص وظيفة الاستقرار والنمو والتنمية وأداة لتنفيذ المخططات.

إلا أن هذا التدخل المتزايد للدولة في الحياة الاقتصادية سواء عن طريق هذه الأداة أو الأدوات الأخرى تولد عنه نوع من التوسع والتسلط المفرط للقطاع العام وهذا من جراء إقحام السياسة في كل الأمور.

الفصل السادس
واقع وآفاق السياسة الميزانية
في ظل الإصلاحات الاقتصادية

المبحث الأول : دور السياسة الميزانية في تدعيم وترشيد السياسات الأخرى

المبحث الثاني : واقع السياسة الميزانية في مرحلة التخطيط الاقتصادي

المبحث الثالث : السياسة الميزانية في ظل الإصلاحات الاقتصادية

المبحث الرابع : ضرورة تكييف الجهاز الضريبي مع الاصلاحات الهيكلية

الفصل السادس
واقع وآفاق السياسة الميزانية
في ظل الإصلاحات الاقتصادية

رأينا في الفصل الخامس كيف أصبح للميزانية دور هام في توجيه النشاط الاقتصادي حيث أصبحت تعد من أهم وسائل الضبط الاقتصادي. إلا انه كلما زادت أهميتها كلما كان ذلك على حساب آليات اقتصاد السوق، كوسيلة لإدارة الاقتصاد الوطني، وهذا حتى في الدول الرأسمالية ذاتها. حيث بدأ الاهتمام أكثر بجانبها الاجتماعي على حساب جانبها الاقتصادي

إلا انه في السنوات الأخيرة (السبعينيات والثمانينيات) حدث تحول جذري في السياسات الاقتصادية للدول وهذا بالرجوع إلى آليات اقتصاد السوق من جديد. هذا الاتجاه الجديد عصف حتى بالدول التي كانت قد اختارت النهج الاشتراكي كوسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية ومنها الجزائر.

ويرجع هذا التحول الجذري في الأسلوب المتبع إلى أمرين أساسين هو نجاح الاتجاهات الديموقراطية في تلك الدول التي كانت سباقة في إتباع هذا النهج من جهة ومن جهة ثانية للرجوع القوي للفكر الكلاسيكي ولكن بثوب جديد متمثل في أفكار المدرسة النقداوية بزعامة ميلتون فريدمان وانبعاث لفكرة "دعه يعمل دعه يمر" هذه المدرسة التي أرجعت أدوات السياسة النقدية للواجهة كأهم أداة في عقلنة الاقتصاد ومنه انتقاد للسياسة الميزانية.

من هذا المنطلق دخلت الجزائر مرحلة جديدة وهي التوجه إلى الاعتماد على آليات اقتصاد السوق كبديل عن نظام التخطيط وهذا لما خلفه انهيار اسعار البترول (1986) والتي تعتمد عليه الميزانية كمصدر أساسي لايراداتها. وتأكد هذا الإتجاه الجديد من خلال ما عرفته سنة 1988 من قوانين متسلسلة مست مختلف اوجه النشاطات الأقتصادية بالخصوص قانون[1] 88-05 (ما جاء في السابق) والذي يتعلق بموضوع الميزانية إضافة إلى قانون القرض والنقد 90-10 الذي أرجع للجهاز المصرفي دوره واستقلاليته عن الخزينة العامة.

---

[1]- يمكن الرجوع في ذلك للمقارنة بين قانون 84-17 وقانون 88-05 ص 54-57

المبحث الأول
دور السياسة الميزانية في تدعيم وتنشيط السياسات الأخرى

إن هم عنصر في السياسة الاقتصادية المنتهجة في الآونة الأخيرة من طرف كافة الدول ترتكز بالأساس على تحرير الاقتصاد من قبضة الدولة سواء حيث حتى الدول الرأسمالية أصبحت تتخلى عن مؤسسات القطاع العام وتركها للقطاع الخاص من دون النظر إلى النتائج المالية. ومنه التقليل من أهمية الميزانية العامة كوسيلة للتدخل الدولة مما فتح المجال واسعا لأدوات السياسة النقدية.

هذا الاتجاه الجديد فتح المجال للبعض إلى إجراء مقارنة بين السياسة الميزانية والسياسة النقدية لتأكيد أهمية إحداها على حساب الأخرى.

ومنه يعالج هذا المبحث كل من السياسة الميزانية والسياسة الاقتصادية ثم السياسة الميزانية والسياسة النقدية تخللهما مطلب للتعريف بالسياسة النقدية.

المطلب الأول
السياسة الميزانية والسياسات الأخرى

إذا كانت السياسة الميزانية ليست مجرد إدارة موارد ونفقات عامة وديون حكومية، بل هي إدخال تغييرات على برامج الإنفاق أو على الهيكل الضريبي أو كليهما معا قصد مواجهة الانكماش أو التضخم، تشجيعا للنمو الاقتصادي[1] أو تحقيقا للتنمية الاقتصادية.

وكانت في نفس الوقت السياسة الاقتصادية تعبر عن مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطات ذات السيادة في المجال الاقتصادي (الإنتاج، الاستثمار، الاستهلاك ...) لتحقيق أهداف معينة[2]. من أهمها التوظيف، استقرار الأسعار والتخفيف من حدة الضغوط التضخمية، توازن ميزان المدفوعات، العدالة في توزيع الدخل الوطني. وتجتمع هذه الأهداف لتحقيق هدف نهائي ووحيد يتمثل في رفع مستوى معيشة ورفاهية أفراد المجتمع.

فستكون السياسة الاقتصادية اعم واشمل. كونها تهتم بإدارة كافة الموارد النادرة لإشباع الحاجات البشرية المتعددة، بينما السياسة الميزانية تهتم فقط بالموارد المالية التي في النهاية سيكون لها أثر -لا محالة- على النشاط الاقتصادي. ومنه تكون القضايا والقرارات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة جزء من الاقتصاد[3] ووجه للسياسة الاقتصادية العامة المنتهجة من طرف السلطات العامة[4]. حيث كل ضريبة، أو إنفاق، أو إجراء دين سيكون لها تأثير مهما كان صغيرا على مستوى الدخل الوطني والتوظيف.

فالسياسة الميزانية تمثل إذن عنصر في سلوك الدولة العام من اجل ترقية الرفاهية العامة. ومنه لا يمكن تصور دور إيجابي لها ما لم يكن هناك تنسيق وتعاون بين هذه السياسة والسياسات الأخرى إما لتحقيق الهدف المنشود أو للتخفيف من حدة الآثار الجانبية السلبية أو على الأقل أن لا تتخذ إجراءات اقتصادية تعمل في الاتجاه المعاكس لها. وهذا لكون الأهداف التي ترمي إليها السياسة الاقتصادية مترابطة في ما بينها بشبكة من التأثيرات المتبادلة، الأمر

---

[1]- حميدات محمود، 1995، مرجع سبق ذكره، ص 152

[2]-جودة عبد الخالق،الاقتصاد الدولي والمزايا النسبية إلى التبادل اللامتكافئ،النهضة العربية،القاهرة،1990،ص215

[3]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 74-97

[4]- JACQUES LECAILLON , Op. Cit., p. 246

الذي يترتب عليه توافق أو تعارض أحد هذه الأهداف مع هدف أو اكثر من جراء تطبيق سياسة معينة (على الأقل في الفترة القصيرة).

ومنه فقد تظهر آثار سلبية من جراء تطبيق سياسة ميزانية معينة (ولتكن تهدف إلى زيادة التشغيل) على بعض أوجه النشاط الأخرى. ونكتفي باستعراض منها ما يلي:

البند الأول : التشغيل وكبح التضخم

من المؤكد أن تحقيق استقرار الأسعار يساعد بفعالية في تحقيق باقي الأهداف وأي إخلال بهذا الاستقرار يؤدي إلى قصور في تحقيق الأهداف الأخرى ومنها على الخصوص مستوى معيشة الفرد الذي سيتأثر سلبا نتيجة انخفاض قوته الشرائية.

فان كان الهدف الرئيسي من السياسة الاقتصادية العامة للدولة الرفع من مستوى التشغيل، عن طريق استخدام سياسة ميزانية تعمل في اتجاه يؤثر على مستوى الطلب الكلي بالزيادة تشجيعا للاستثمار، فسينتج توسع في الهوة بين الطلب والعرض. الأمر الذي سيقود الأسعار إلى التحرك إلى أعلى، على الأقل خلال تلك الفترة اللازمة لزحف العرض إلى مستوى الطلب الجديد وامتصاص ذلك الفارق الذي حدث. ومنه تنتج علاقة عكسية بين التشغيل والتضخم.

لذا يكون من بين أهداف السياسة الاقتصادية الأخرى في هذه الحالة ليس فقط الزيادة في التشغيل بل وكذلك التقليل من الآثار السلبية للارتفاع المؤقت في الأسعار باستعمال سياسات أخرى كالسياسة النقدية مثلا.

إلا أن هذه العلاقة ليست دائما بنفس الاتجاه حيث قد تحاول الحكومة خفض حجم المعروض النقدي للسيطرة على التضخم مما يؤدي إلى ارتفاع اسعار الفائدة، الأمر الذي قد يترتب عليه انخفاض حجم الاستثمار وبالتبعية انخفاض معدل النمو وزيادة معدل البطالة. مما يعني خلق حالة انكماش تمتزج بالتضخم الموجود فعلا والتي يطلق عليها حالة الركود التضخمي « STAGFLATION ».

ويكون علاج هذه الحالة من الصعوبة بحيث يتعارض علاج الشق الركودي مع علاج الشق التضخمي، فالأول يمكن علاجه بإتباع سياسات مالية ونقدية توسعية بينما يمكن علاج الشق الآخر في إتباع سياسات مالية ونقدية تقييدية، هذا وتختلف طبيعة حالة الركود التضخمي من دولة لأخرى وفي نفس الدولة من فترة لأخرى باختلاف أسباب ومدى الركود والتضخم.

البند الثاني : التشغيل وتوازن ميزان المدفوعات

إن الرفع من مستوى التشغيل عن طريق زيادة الإنفاق سيؤدي إلى زيادة القدرة الشرائية للأفراد التي قد يوجه جزء منها لاقتناء السلع المستوردة من جهة ومن جهة ثانية وكما ذكر سابقا إلى ارتفاع مستوى الأسعار. فكلا الأمرين سيؤثر سلبا على توازن ميزان المدفوعات فمن جهة سيزيد الطلب المحلي على السلع الأجنبية (زيادة الواردات) ومن جهة أخرى سيقل الطلب الأجنبي على السلع المحلية (الصادرات) نتيجة ارتفاع اسعار السلع محليا مقارنة مع الأسعار الدولية.

فهذه الوضعية ارتفاع الواردات وانخفاض الصادرات قد يترتب عليه وجود عجز مزمن بميزان المدفوعات وتآكل احتياطات الدولة من العملات الأجنبية ومنه انخفاض في سعر صرف العملة الوطنية.

البند الثالث : الميزانية وتوزيع الدخل

إن تطبيق أي سياسة ميزانية إلا وتؤثر على الدخل الوطني وكيفية توزيعه بين الفقراء والأغنياء[1] وحتى بين شرائح هذه الفئات فالبرامج المضادة للتضخم عن طريق كبح الإنفاق قد يكبحه على طبقات دخل معينة دون سواها. ونفس الشيء يلاحظ في برامج مكافحة الكساد حيث تؤدي إلى زيادة الدخل النسبي لجماعات اقتصادية معينة على حساب جماعات أخرى.

إن هذه الأمثلة التي ذكرت كان الهدف منها إبراز الآثار الجانبية وفي نفس الوقت تقديم صورة واضحة لمدى الترابط بين السياسة الميزانية والسياسة الاقتصادية. فمشكلات الميزانية لا يمكن أن تبحث منعزلة ولكن ينبغي أن ترد إلى قالب الحياة الاقتصادية والاجتماعية[2]. لان العلاقة بين الميزانية والسياسة الاقتصادية جد وثيقة وسبب ذلك يعود إلى وحدة الموضوع المعالج[3] من جهة والى تزايد تدخل الدولة وتعاظم القطاع العام وارتفاع وزن وأهمية بنود الميزانية بالنسبة للدخل الوطني وتشعب أشكال التدخل الحكومي.

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 87-88

[2]- نفس المرجع ، ص 96

[3]- نفس المرجع، ص 116

المطلب الثاني
السياسة النقدية

قبل التطرق إلى موضوع السياسة الميزانية والسياسة النقدية وأيهما أولى من غيرها في تحقيق الأهداف الإقتصادية للدولة وجب التعريف بالسياسة النقدية وما هي الادوات التي تتدخل بهما الدولة في تحقيق ذلك.

البند الأول : تعريف السياسة النقدية

تعرف السياسة النقدية على أنها تلك الإجراءات المتعمدة للحكومة أو السلطات النقدية لإدارة عرض النقود والائتمان بهدف تحقيق أو المحافظة على التوظيف الكامل دون تضخم[1]. ويعتبر البنك المركزي في معظم الدول هو السلطة النقدية المخول لها ذلك بصفتها أعلى سلطة نقدية. كونه من جهة بنكا للدولة ومستشارها في الأمور النقدية، ومن جهة ثانية بنكا للبنوك وملجؤها الأخير وبذلك يكون كهمزة وصل بين الدولة والمؤسسات المالية والمصرفية التي تتعامل في النقد والائتمان.

البند الثاني : أدوات السياسة النقدية

تمارس السياسات النقدية تأثيرها على النشاط الاقتصادي من خلال ثلاث مجموعات من الإجراءات والأدوات تهدف كلها إلى التحكم في كمية النقود (القانونية أو الائتمانية) المتداولة في السوق والمحافظة على استقرار الأسعار.

1- مجموعة الأدوات العامة

وهي مصممة للتدخل بالتأثير على الحجم الكلي للائتمان دون تمييز بين القطاعات أو المناطق وهذا عن طريق ما يعرف بالأدوات الكمية وهي :

---

[1]- سامي خليل، مرجع سبق ذكره، ص 655

* عمليات السوق المفتوحة
* نسبة الاحتياطي القانوني
* سعر إعادة الخصم.

2- مجموعة الأدوات الخاصة

وهي مجموع الأدوات التي تؤثر على حجم النقود والائتمان من خلال قطاعات خاصة في الاقتصاد. وسبب اعتماد هذه الأدوات يرجع إلى أن المجموعة الأولى لا تركز على نوع معين من الائتمان أو على قطاع دون سواه. إلا أن الغرض قد يكون التأثير على مجال اقتصادي معين ومنه يجب توجيه القروض إلى هذا النشاط دون غيره أو العكس وهذا باستخدام أدوات السياسة القرضية الانتقائية عن طريق تطبيق اسعار فائدة تفضيلية لتشجيع الاستثمار في قطاعات أو مناطق معينة مطلوب تنميتها والعمل على الحد من القروض الموجهة للقطاعات الأخرى.

3- مجموعة التعليمات الملزمة

قد يكون تدخل السلطات النقدية في شكل مجموعة من التوصيات والتعليمات قد تأخذ في بعض الأحيان شكل الإلزام موجهة أساسا إلى المؤسسات المالية والمصرفية، وهذا نتيجة الوضعية التي يتميز بها البنك المركزي بصفته أعلى سلطة نقدية كونه يقع على قمة الهرم المصرفي بالإضافة إلى ما له من سلطات واسعة (قانونية ومادية) في مجال النقد والائتمان. هذه الوضعية تسمح له بالتدخل باستخدام سلطته الأدبية في إقناع البنوك بإتباع سياسة ائتمانية معينة وهذه الوسيلة تعرف كذلك بالإقناع الأدبي.

المطلب الثالث
السياسة المالية والسياسة النقدية

تعتبر السياسة النقدية اقدم من السياسة المالية حيث جذورها ترجع إلى المدرسة الكلاسيكية بينما السياسة المالية فتعتبر أساس تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عند الكينزيين. إلا انه مع مطلع السبعينات تراجعت السياسة المالية فاسحة المجال للسياسة النقدية. وهذا المد والجزر بين السياستين يمكن استعراضه من خلال أربع مراحل:

المرحلة الأولى

قبل حدوث الكساد الكبير وظهور الفكر الكينزي كانت السياسة النقدية هي الأداة الوحيدة المعترف بها كمحدد للسياسة الاقتصادية بصفة عامة. فكان لها هدف وحيد هو تحقيق استقرار الأسعار.

ففي هذه الفترة ونتيجة الاعتقاد الذي كان سائدا بان الاقتصاد يعمل في مستوى تشغيل كامل[1] وحيادية النقود جعلهم يخلصون أن كل زيادة في المعروض من النقد (بشقيه) من شأنه التأثير على مستوى الأسعار فقط وهذا من خلال صيغة فيشر الشهيرة: $M.V=P.T$

فمن هذه المعادلة يمكن استخلاص أن عمل السياسة النقدية في هذه المرحلة كان بالتأثير على الكمية المعروضة (M) من النقود (سواء قانونية أو ائتمانية) للمحافظة على مستوى الأسعار فقط لان أي زيادة في كتلة النقدية لن يكون لها اثر على مستوى الإنتاج (المعبر عنه بمستوى الصفقات التجارية T) أو عادات الأفراد في الدفع (سرعة تداول النقد V) وهي كلها أمور تقود إلى استنتاج فكرة حيادية النقود.

المرحلة الثانية

بتفاقم الأزمة الاقتصادية (1929) وعجز النظرية الكلاسيكية في إيجاد تفسير لها. جاءت ثورة كينز فقدمت أدوات بديلة لتحقيق أهداف مغايرة حيث عوض البحث عن استقرار الأسعار برزت مشكلة إنعاش الاقتصاد وتشغيل الطاقات المعطلة.

---

[1]- بالإضافة إلى الركائز الأخرى التي كانت أساس النظرية الكلاسيكية والتي يمكن الرجوع إليها ص 144-146.

فظهرت أدوات السياسة المالية منها الإنفاق الحكومي والدين العام والتي أثبتت نجاعتها في المساهمة في الاستثمار ورفع مستوى النشاط الاقتصادي في أوقات الكساد. ومنه أدرك الاقتصاديون أن السياسات النقدية لا تستطيع القيام لوحدها بهذه المهمة لفشلها في معالجة الكساد العظيم في فترة ما بين الحربين العالميتين، وبذلك تدحرجت أهمية السياسة النقدية لتحتل المركز الثاني بعد السياسة المالية. ففي مسألة معالجة التضخم مثلا (وهي أهم مشكل كانت تعالجه السياسة النقدية) كان يرى هانسن أن السياسة النقدية لا يمكن أن تكون هي الإجراء الأول بسبب عدم تمتع الجهاز المصرفي بدرجة عالية من المرونة[1] ومنه يجب محاربته بأدوات السياسة المالية أولا ثم يكمل بأدوات السياسة النقدية. وهذه الثقة المتزايدة في السياسة المالية جعل دور السياسة النقدية خلال هذه المرحلة يقتصر استخدامها فقط في الاحتفاظ بثبات سعر الفائدة عند مستوى منخفض تشجيعا للاستثمار.

المرحلة الثالثة

منذ منتصف الخمسينات كثر الجدل واحتدم النقاش بين أنصار كل من السياسة المالية والسياسة النقدية، فكلاهما يؤكد دوره الطليعي في معالجة الأزمات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي. وبدأت السياسة النقدية تسترجع بعضا من مكانتها كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية إلا أن استخدامها خلال هذه المرحلة كان دائما إلى جانب السياسة المالية. ويرجع الفضل في رجوعها إلى الصدارة للمدرسة النقداوية التي يتزعمها M. FRIEDMAN خاصة بعد نشره لكتاب "دراسات في كمية النقود" سنة 1956. وهذا بعد تصحيح تلك المعتقدات التي كانت أساس الفكر الكلاسيكي منها الاعتراف بان الاقتصاد لا يشتغل في مستوى التشغيل الكامل وان للدولة أهمية لا يستهان بها في التأثير على النشاط الاقتصادي. ومنه أضيفت مهام أخرى للسياسة النقدية فبالإضافة إلى تحقيق استقرار الأسعار أصبحت تعمل كذلك على تحقيق العمالة الكاملة ومعدل سريع للنمو وتوازن في ميزان المدفوعات.

المرحلة الرابعة:

في السنوات 1970-1980 أعيدت السياسة النقدية للواجهة من جديد حيث بدأت السياسة المالية تفقد أهميتها نتيجة تفاقم عجز السياسة المالية في مواجهة ظاهرة التضخم وما صاحبها من بطالة خاصة في الدول الصناعية الكبرى رغم فعاليتها في ميادين أخرى.

[1]- سامي خليل، مرجع سبق ذكره، ص 637

فكانت سنة 1979 بمثابة سنة التحول إلى أدوات السياسة النقدية وهذا نتيجة الهزات التي أصابت اقتصاديات الدول من جراء الأزمات البترولية[1] وما خلفته من آثار على معدلات نمو الناتج الوطني الخام لبعض الدول كما موضح في الجدول التالي:

جدول : 10

آثار الأزمات البترولية

على متوسط معدل نمو الناتج الوطني الخام

الوحدة: نسب %

	1967-1961	1973-1968	1979-1975	1984-1980
الولايات المتحدة	4.5	3.5	2.6	2
اليابان	10.5	9.5	3.7	4.2
ألمانيا (الاتحادية)	4.8	5.1	2.5	0.9
فرنسا	5.7	5.6	3.1	1.2
بريطانيا	3.2	3.4	2.6	0.7
إيطاليا	5.7	4.9	2.6	1

الصدر : CAHIER FRANCAIS N° 245 , LA DOCUMENTATION FRANCAISE, PARIS 1990,P 4-10

حيث يتضح أن متوسط معدلات نمو الناتج الوطني الخام قد انتقلت من أقصاها إلى أدناها خلال هذه الفترة الممتدة ما بين 1961- 1984 كما هو مبين في الجدول السابق. فمثلا بالنسبة لليابان انتقل من 10.5 % سنويا بين الفترة 61-67 إلى 3.7 % خلال الفترة 75-79. وهذه إحدى المبررات التي يقدمها النقديون بشأن عجز أدوات السياسة المالية.

ومن المبررات الأخرى لهذا التغير في الاتجاه، أنه لمعالجة التضخم الذي صاحب هذا التدهور عن طريق السياسة المالية يتطلب تحقيق فائض بالميزانية وهو أمر جد عسير خاصة وان الدول أخذت على عاتقها تأمين المزيد من الخدمات العامة وفي نفس الوقت لصعوبة الزيادة في فرض الضرائب.

[1]- FITOUSSI (Jean-Paul) & LE CACHEUX(Jacques), Les Politiques Economiques dans les Année 80, Cahier Français N° 245 , Documentation Française, Paris 1990, pp. 4-10

المطلب الرابع
التكامل بين السياسة النقدية والسياسة المالية

إن هذا الأخذ والرد بين السياستين تولد عنه جدال بين رواد هذه المدارس حول فعالية ومحدودية كل واحدة منهما ولكل فريق حججه. فالكنزيون يؤمنون بأهمية السياسة المالية في رفع مستوى النشاط الاقتصادي أما السياسة النقدية بالنسبة لهم فهي قليلة الفاعلية والتأثير في النشاط الاقتصادي ومنه فهي مجرد أداة مساعدة في تحقيق الأهداف الاقتصادية.

أما النقديون فيرفضون الدور القيادي للسياسة المالية حيث يعتبرونها مجرد أداة لإعادة توزيع الدخل بين القطاع العام والقطاع الخاص وهذا بالرغم من تصليح فكرة أسلافهم الكلاسيك حول مشكلة تدخل الدولة حيث المدرسة النقدية الحديثة أصبحت تعترف بالدور الهام التي تلعبه الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية.

إلا أن ما يمكن استخلاصه هو أن لكلتا السياستين ما يبرر وجودهما فآثارهما على النشاط الاقتصادي أمر لا نقاش فيه. حيث يعملان سويا على الخروج من الأزمات الاقتصادية أو تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومنه وحتى تكون هناك فعالية اكثر يجب استخدام مزيج من السياستين لتحقيق الأهداف الاقتصادية. فلا يهم مدى استخدام سياسة على حساب سياسة أخرى وان وقع مزج فلا يهم بأية نسبة ولا نوع أدوات كل واحدة لان هذه أمور متروكة لتلك العوامل التي تجعل كل دولة تختلف عن الأخرى أي متروكة لطبيعة النظام الاقتصادي المطبق، قوى وعلاقات الإنتاج، الأوضاع الاجتماعية، الضغوط السياسية، ...الخ.

وما يبرر طرح فكرة المزج بين السياستين هو وجود تأثيرات متبادلة بينهما[1]. فمثلا أن كان تمويل العجز الميزاني بالقروض العامة وكيفية تحديد حجمه وتوقيته وكيفية التصرف في حصيلته التي تعتبر موردا من موارد ميزانية الدولة هي أمور تتعلق بالسياسة المالية. وفي نفس الوقت نجد أن طرحه للاكتتاب في شكل سندات حكومية وتحديد مدتها وما سينجر عن طرحها في السوق من آثار على اسعار الفائدة فهي أمور تتعلق بالسياسة النقدية.

---

[1]- احمد جامع، النظرية الاقتصادية - التحليل الاقتصادي الكلي، د.النهضة العربية، 1973، ص 471-473

أما إن كان تمويل العجز عن طريق الإصدار النقدي فالعلاقة المتكاملة بين السياستين واضحة فهذا الإصدار الجديد يعد موردا للميزانية العامة ومنه يعتبر موضوعا للسياسة المالية أما الكيفية الفنية لتحقيق هذا الإصدار فتتعلق بالسياسة النقدية[1].

كما أن هناك نقطة يجب الإشارة إليها تحتم فكرة المزج هو أن نتائج السياسة المالية قد لا تظهر مباشرة بعد تطبيق أدواتها فقد يتطلب الأمر بعض الوقت ففي هذه الحالة يكون من الأجدر الاستعانة بأدوات تتماشى والسياسة الاقتصادية العامة بالخصوص السياسة النقدية. بالإضافة إلى انه من أحد مساوئ السياسة المالية هو ضرورة عرضها على المجلس الشعبي فالفترة الفاصلة بين ظهور الأعراض والمصادقة على المشروع وتنفيذه قد تتطلب وقتا كبيرا بينما السياسة النقدية بحكم أنها تطبق من طرف البنك المركزي وان آثارها تظهر مباشرة بعد تنفيذها.

وهكذا يمكن البدء فورا بإتباع السياسة النقدية عندما تدعو إلى ذلك أوضاع الاقتصاد الوطني إلى أن تبدأ السياسة المالية في مرحلة التنفيذ[2] فكلتا السياستين تكمل كل واحدة منهما الأخرى وتدعمها.

إن أهمية السياسة الميزانية ودورها في تدعيم السياسات الأخرى بهدف إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال المساهمة في إشباع الحاجات العامة وخلق فرص العمل والمساهمة في تحقيق التوازن الاقتصادي العام بالحد من معدلات التضخم وتشجيع الاستثمارات وترقية الصادرات خارج المحروقات.

إن هذه الأهمية التي تكتسبها السياسة الميزانية والتي كانت محل تنظيرات عديدة سبق الإشارة إليها لا تنفي دور السياسة النقدية في لعب الدور المتكامل معها من أدوات نقدية تهدف هي الأخرى إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

غير أن هذه الأهمية وهذا الدور للسياسة الميزانية في الواقع رهين النظام السياسي والاقتصادي السائد هذا الأخير الذي يختلف في ميكانيزماته وآلياته وبالتالي يؤدي في النهاية إلى اختلاف نتائجه وآثاره. من هذا المنطق تبدو ضرورة معالجة الوضع الاقتصادي السائد قبل الإصلاحات (مرحلة المخططات التنموية) ومن ثمة معالجة واقع وآفاق الوضع الاقتصادي في ظل التحولات الاقتصادية).

---

[1]- عطية عبد الواحد السيد، 1993، مرجع سبق ذكره، ص 134-135

[2]- نفس المرجع، ص 136

المبحث الثاني
واقع السياسة الميزانية في مرحلة التخطيط الاقتصادي

سنحاول في هذا المبحث إبراز دور الميزانية العامة للدولة خلال المرحلة التي سبقت الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988. وحتى تكون الصورة اكثر وضوحا سنستعرض أهم مميزات المرحلة. لان موضوع السياسة الميزانية لا يمكن معالجته مستقلا عن الأمور الاقتصادية الأخرى بالخصوص في الدول التي انتهجت الاشتراكية كنظام اقتصادي.

إلا أن هذه المرحلة تقسم بدورها إلى فترتين متميزتين، وان كانا يشتركان معا في كونهما ينسبان إلى مرحلة اعتماد الدولة على التخطيط الشامل كوسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية، فلكل واحدة منها خصوصياتها.

وهما المرحلة الممتدة من سنة 1967 إلى غاية سنة 1977، ثم المرحلة الثانية إلى غاية سنة 1988 سنة دخول الجزائر في مرحلة جديدة من الإصلاحات.

المطلب الأول
خصائص ومميزات المرحلتين

إن الفترة التي سبقت محاولات الإصلاح الاقتصادي التي عرفتها الجزائر انطلاقا من سنة 1988 تعالج من خلال فترتين متميزتين الأولى كانت تحمل مشروع اقتصادي معين وفق نهج الاشتراكي يعتمد على تفضيل بعض القطاعات على أخرى بهدف إعطاء وتوفير القاعدة الأساسية للقطاعات الأخرى. كما تميزت بإعطاء أقصى أهمية للإنفاق الميزاني الاستثماري على حساب الإنفاق الاستهلاكي.

أما المرحلة الثانية فما يمكن أن يقال عنها أنها لم تكن تحمل مشروع اقتصادي واضح المعالم (التناقض في بعض الأحيان) حيث وإن اعتمد على التخطيط كوسيلة لإدارة الاقتصاد إلا انه اعتمد على فلسفة جديدة وهذا بإعطائها أهمية للاستهلاك على حساب الإنفاق الاستثماري. كما أن أولى المخططات السنوية من هذه المرحلة كانت بمثابة إعادة تقييم للمرحلة السابقة ومنه تحميلها بعض السلبيات.

فركزت على القطاعات التي لم تحضى بأهمية في الفترة السابقة، مع كبح استثمار القطاعات التي كانت أساس المرحلة الأولى بالإضافة إلى الانطلاق في تحرير الاقتصاد وإن كان ذلك بشكل غير مصرح به فكانت أولى الأمور هي تحرير الاستهلاك، السماح للأفراد من الاستفادة بمنح بالعملة الصعبة، تفكيك المؤسسات إلى وحدات صغيرة .... وهذه أمور يمكن اعتبارها بمثابة التحضير لمرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق، أو على الأقل سببا للوصول إليها خاصة بعد الأزمة الخانقة التي لعب فيها انخفاض سعر البترول دور المفجر لها.

البند الأول : المرحلة من 67-1977

إن الجزائر في هذه المرحلة اختارت النظام الذي كانت تنهجه جل الدول الحديثة العهد بالاستقلال (في فترة الستينات) والمتمثل في النظام الاشتراكي. وما يميز هذه المرحلة عن المرحلة الثانية هو وجود مشروع اقتصادي واجتماعي واضح المعالم والأهداف وهذا من خلال اعتماد التخطيط الإجباري للاستثمارات مع اختيار سياسة التصنيع وخاصة ما تعلق منها بالصناعات الثقيلة كأساس للتنمية الاقتصادية.

فان المراهنة على تحقيق معدلات تنمية مرتفعة، دفع بالدولة الجزائرية إلى إعطاء الأولوية للتصنيع على حساب باقي القطاعات الأخرى بالخصوص القطاع الفلاحي. حيث كانت الأسس النظرية لهذا الاختيار مستمدة من نموذج إعادة الإنتاج الموسع "لكارل ماركس" الذي قسم الاقتصاد (القطاع المنتج منه) إلى قطاعين هامين هما قطاع الخاص بإنتاج وسائل الإنتاج والذي ركزت عليه الجزائر كثيرا خلال هذه المرحلة مهملة القطاع الثاني الخاص بإنتاج السلع الاستهلاكية حيث يتضح ذلك جليا من خلال الجدول الإحصائي التالي:.

الجدول رقم: 10

حجم الاستثمارات وفق مخططات التنمية 67-77

الوحدة : % من إجمالي الغلاف المالي لكل مخطط

المخططات / القطاعات	1969-1967	1973-1970	1977-1974	1977-1967
الفلاحة	17.60	14.80	10.90	12.06
الصناعة	52.00	44.70	43.40	44.29
الهياكل القاعدية	9.30	8.30	14.00	12.70
التعليم	8.80	11.90	9.00	09.55
القطاعات الأخرى	12.30	20.70	22.70	21.40
مجموع النسب %	100	100	100	100
الإجمالي بمليار دج	9.121	27.740	110.217	147.078

المصدر: نسب مأخوذة من

* BENISSAD (Mohamed El-Hocine), Economie du Développement de l'Algérie, O.P.U, Alger 1979, p. 46
* الخانة الأخيرة الخاصة بالفترة 1967-1977 من تنظيم الطالب.

الأمر الذي أدى إلى نمو مختل، نتيجة إتباع سياسة تنموية غير متوازنة بإعطاء الأولوية لقطاع على حساب قطاعات أخرى لا تقل أهمية. ويتضح ذلك جليا من خلال الأرقام الواردة في بيانات الجدول السابق بالخصوص العمود الأخير الذي يمثل نسبة ما تحصل عليه كل قطاع من إجمالي استثمارات الفترة 1967-1977، أين قطاع الصناعة استنزف اكثر من 44 % منها، بينما الفلاحة التي أهميتها تعبر عن الاستقلالية الغذائية والتي تشتهر بامتصاصها لليد العاملة، فكانت حصتها خلال الفترة لا تتعدى 12.06% إلى جانب الهياكل القاعدية 12.70. أي أن ما خصص للصناعة وحدها فاق ثلاث أضعاف ما تحصلت عليه الفلاحة.

كما أن الدولة لم تهتم بالصناعة كقطاع متكامل ومنسجم، بل كان التركيز اكثر علـى مـا تعلق منهـا بالصناعات القاعدية (المحروقات، البتروكمياء، الحديد والصلب) على حساب الصناعات الخفيفة والمتوسطة، واختيار منهـا تلك التـي تتطلب استعمال تقنيات جد متطورة (غير منشأة لمناصب عمل). حيث كان الاعتقاد السائد أن امتلاك التكنولوجية الحديثة واكبر المصانع كفيل بتحقيق التنمية الاقتصادية السريعة للحاق بالدول المتطورة.

إذن النموذج التنموي المختار من قبل الجزائر أعطى الأولوية للاستثمار على حساب الاستهلاك ذلك أن مخططات التنمية كانت جد طموحة تتطلب بالضرورة وكنتيجة لذلك حجم ادخار جد هام، هذا الإنجاز لا يمكن الحصول عليه إلا بتضييق مجال الاستهلاك وهذا ما يفسر الزيادة في معدل التراكم خلال السبعينات.

إلا أن المغالاة في أهمية التصنيع والتكنولوجيا[1] المتطورة، قادت إلى إنشاء صناعات مكلفة مع مرور الزمن واشتغلت بطاقات أقل من المستويات المطلوبة. حيث أصبحت تشكل عبئا إضافيا على خزينة الدولة والمواطن، وهذا من خلال المساعدات المتكررة التي كانت تقدمها الدولة للمؤسسات العمومية حتى تتمكن من الاستمرار في العمل لضمان أجور العمال[2]. بالإضافة إلى ذلك فان عدم إعطاء أهمية للقطاعات الأخرى مثل الصناعات المنتجة للسلع الاستهلاكية (الصناعات الغذائية) والقطاع الفلاحي (الذي كان من المفروض الاعتناء به لأنه مصدر غذاء أفراد المجتمع) أدى إلى توسع الهوة بين العرض والطلب نتيجة لعدم ارتباط القوة الشرائية المتزايدة (الفائضة) من جراء سياسة التصنيع مع الإنتاج الوطني من السلع والخدمات، الشيء الذي أدى إلى ظهور السوق السوداء.

إلا أن ما يمكن استخلاصه من هذه المرحلة هو أن هذه المخططات كان ينقصها التجانس بالخصوص على مستوى تحضير وتنفيذ المخططات (بفعل نقص تجربة العامل البشري) مما استدعى في بعض الأحيان إلى إعادة تقييم المشاريع من كثرة ما لحق بها من تأخر في الإنجاز وما ينجم عنه من زيادة في التكاليف (وهي أعباء تحملتها الميزانية العامة في نهاية المطاف).

[1]– حيث كانا يعتبران في الخطابات السياسية كوسيلة للتحرر ومحاربة الاستعمار وهيمنة الإمبريالية. مما قاد إلى توجيه التعليم في هذا الاتجاه بالخصوص التعليم العالي منه.

[2]– قدي عبد المجيد، مرجع سبق ذكره، ص 65

ومن بين السلبيات التي كانت تعترض المخططات خلال هذه الفترة ما يلي[1]:

* التقدير الأولى النسبي للمشاريع والتقييم غير الكامل لها مع التأخر في الإنجاز(حيث بلغت هذه التأخرات من 6 إلى 10 سنوات مما يوحي بأنه ولا مشروع استثماري قد أنجز في مرحلته أو في مخططاته.

* عدم احترام الأولويات في بعث المشاريع.

* ضعف الهياكل الوطنية للإنجاز مما أدى إلى اللجوء إلى الخارج مع

* سوء التنسيق بين ورشات العمل.

* ضم مشاريع جديدة في وقت لم تتم عملية إنجاز المشاريع الأولى التي تعتمد عليها.

* التضخم العالمي

كما أن هذه المرحلة تميزت وهذا كنتيجة حتمية لنمط التسيير المختار بـ:

* التحديد الإداري (أن لم نقل التثبيت) للأسعار وما نتج عنه من ظهور السوق السوداء وبروز إلى جانب الأسعار الرسمية اسعار غير رسمية مرتفعة والتي تعبر عن السعر الحقيقي بمنظور اقتصاد السوق، مع اختفاء للسلع وتسربها إلى خارج الحدود الوطنية خاصة منها تلك السلع التي تم استيرادها دعمت أسعارها وتحملت الخزينة نفقاتها. ومن ذلك قاد هذا الإجراء إلى وجود فئة طفيلية استفادت من الوضع وحولت بطريقة غير مباشرة هذا الدعم إلى مكاسب شخصية.

* التحديد الإداري لمعدلات الفائدة وما نتج عنه من آثار سلبية تمثلت بالخصوص في تفشي ظاهرة التسرب النقدي من الدائرة المالية نتيجة تغلب دوافع الاحتياط والمضاربة على العوامل المحفزة على الادخار.

* احتكار ومراقبة التجارة الخارجية وإخضاع حتى المؤسسات العمومية إلى طلب تراخيص بالاستيراد من وزارة التجارة خاصة[2] بعد سنة 1974 (التراخيص الإجمالية للاستيراد AGI) حيث هذا الإجراء الأخير أدى إلى شبه شلل تام في نظام الاستيراد الذي كان أصلا يتميز بعدم المرونة(قبل اعتماد AGI).

---

[1] - BALI (Hamid), Inflation et Mal-Devéloppement en Algérie, O.P.U., Alger, 1993, pp. 30-31

[2]- TEMMAR (Hamid), Stratégie de Devéloppement Indépendant , O.P.U., Alger 1983, p 42

1- مكانة الخزينة في تمويل الاستثمارات

إن تمويل المخططات كانت تتحمله الخزينة بطريقة أو بـأخرى. فالمؤسسـات بعد نضـج مشروعها الاستثماري كانت تقوم بتقديمه إلى الوزارة الوصية للموافقة عليه، ثم يرسـل لهيئـة التخطيط لتشخيص المشروع الاستثماري. هذه الأخيرة التي تحدد مدى المردودية الماليـة والأهمية الاجتماعية للمشروع قبل الموافقة عليه (في بعض الأحيان يكون ذلك من طرف مجلس الحكومة وهذا حسب أهمية المشروع).

وانطلاقا من ذلك يقوم البنك الجزائري للتنمية (بنك وجد خصيصا لتعبئة الموارد المالية وفق متطلبات التنمية، (الرجوع إلى الشكل رقم 05 الصفحة 222)، بضبط مبلغ القرض وشروط وطرق التسديد. إلا أن هذه القروض الممنوحة ولكونها تدخل في إطار المشاريع المخطط والمزكاة من طرف هيئات التخطيط كانت مبالغها قالبة لإعادة خصمها من طرف البنك المركزي الجزائري من دون شرط أو قيد لأنها مضمونة من طرف الدولة[1] .

فبهذه الطريقة كانت الخزينة تعطي ضمنيا موافقتها لكافة القروض الاستثمارية التي استفادت منها المؤسسات العمومية أو القطاع الفلاحي الاشتراكي. ففي حالة عدم قدرة هذه المؤسسات على الالتزام بمستحقاتها تقوم البنوك التجارية التي ساهمت في عملية التمويل في طلب خزينة الدولة بتسديد هذه المبالغ.

أما مصادر هذه الأموال، وبحكم أن الخزينة هي الممثلة للحكومة في الميدان المالي (ومن اجل المراقبة الكاملة للدولة للدائرة المالية) فكانت تقوم بتعبئة كل الأموال المتاحة عن طريق تحصيل الضرائب ومخصصات اهتلاك المؤسسات العمومية أو الفائض المالي للصناديق كالضمان الاجتماعي، الشيخوخة، التأمين والادخار...وهذا بعد إلزام هذه الهيئات والمؤسسات بتوطين حساباتها بالبنوك والاكتتاب في سندات الخزينة[2].

إن تفاقم مشكلة عدم إمكانية المؤسسات من تسديد ما استفادت منه كقروض، قاد في نهاية المطاف إلى ظهور فكرة إعادة هيكلة المؤسسات بتجميد ديون المؤسسات التي تعاني مشاكل مالية مؤقتة أو التطهير المالي بتحويل الديون إلى إعانات ومنه أعباء جديدة للخزينة العامة ناتجة عن عادة هيكلة المؤسسات والتطهير المالي لها.

---

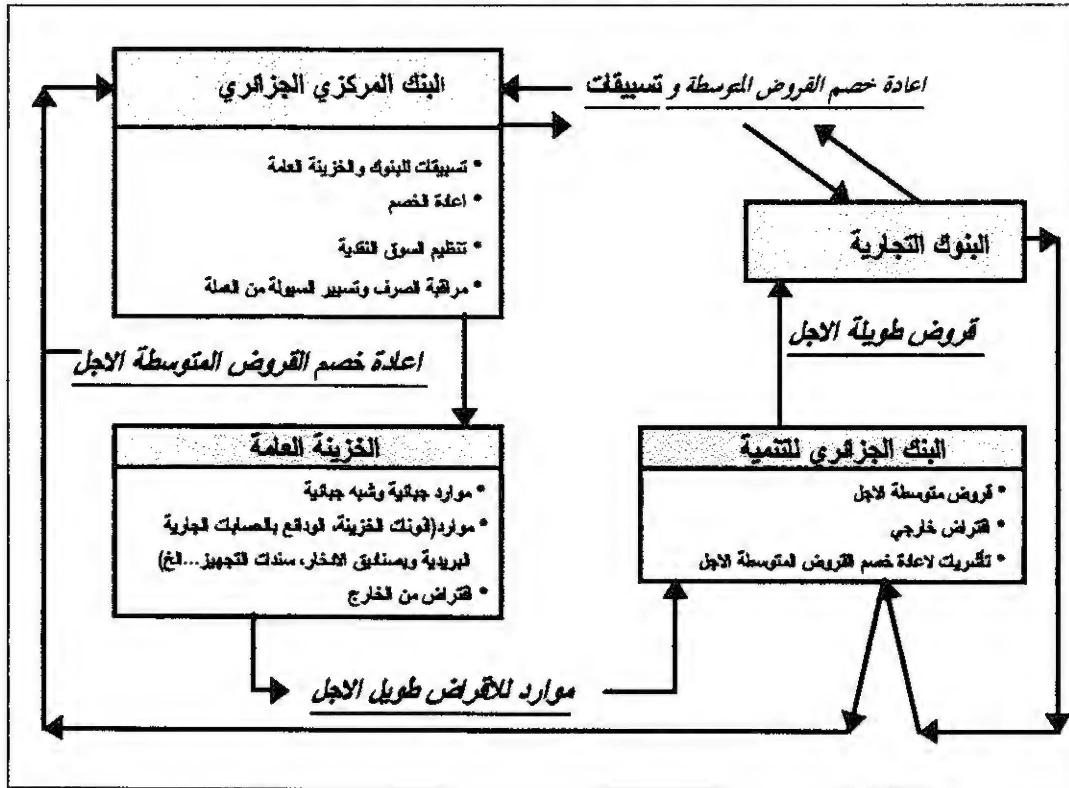
[1]- BENISSAD (Mohamed El-Hocine) , Economie du Développement de l'Algérie, O.P.U, Alger 979,
pp. 210-211

[2]- TEMMAR (Hamid), Op. Cit., pp. 46-48

الشكل رقم : 05

مكانة الخزينة في الدائرة المالية

تعبئة الموارد وتمويل الاستثمارات



المصدر:
BENISSAD (Mohamed El-Hocine) , Economie du Développement de l'Algérie, O.P.U, Alger 1979, p 213

إن الخزينة في كلتا الحالتين، إعادة هيكلة المؤسسات العمومية أو التطهير المالي بدأت تتكفل بالديون وهذا لتخفيف الضغط على قدرات البنوك التي اصبح دورها لا يتعدى همزة وصل بين الخزينة والمؤسسات العمومية (الرجوع إلى الشكل السابق رقم 05). مما اجبر الخزينة إلى اللجوء إلى البنك المركزي وهذا بإعادة خصم (تنقيد) القروض، مما قاد إلى الاستدانة المستمرة والمتزايدة للخزينة العامة اتجاه مؤسسة الإصدار.

ولكن انطلاقا من المخطط الرباعي الثاني الذي صادف الارتفاع في اسعار البترول (سنة 1973) انتهج سياسة ميزانية تعتمد اكثر على الادخار الميزاني في تمويل الاستثمارات[1] وتسوية وضعية الخزينة اتجاه البنك المركزي.

2- تحليل بيانات الميزانية 67-77

أن تحليل بيانات الميزانية هذه، كان انطلاقا من استخراج أرصدة الميزانية وهذا لأهميته كمؤشر في السياسة الميزانية ثم التطرق إلى الإيرادات العامة ثم النفقات العامة. وهذا بالاستناد إلى بيانات الجدول رقم 11 (الصفحة رقم 224) الذي سيكون مرجعا لأغلب الجداول اللاحقة.

[1]- BENMAROUF (Abdelkader), Op. Cit. , pp. 51-52

الجدول : رقم 11

تطور بنود الميزانية العامة للجزائر
خلال الفترة 1967-1977

الوحدة: مليون د.ج.

السنوات	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
جباية بترولية (1)	880	1134	1320	1350	1648	3278	4114	13399	13462	14237	18019
جباية غير بترولية (2)	2497	2819	3414	4106	4334	5156	5842	8000	9733	10739	13260
ايرادات جبائية (1 + 2)	3377	3953	4734	5456	5982	8434	9956	21399	23195	24976	31279
ايرادات غير جبائية (3)	652	615	954	850	937	744	1111	2039	1858	1239	2200
اجمالي الايرادات 1+2+3	4029	4568	5688	6306	6919	9178	11067	23438	25053	26215	33479
نفقات التسيير (4)	3398	3405	3578	4253	4687	5365	6270	9406	13656	13170	15282
نفقات التجهيز (5)	836	1296	1875	1623	2254	2832	3719	4002	5412	6948	10191
اجمالي النفقات العامة(4+5)	4234	4701	5453	5876	6941	8197	9989	13408	19068	20118	25473
الرصيد (1+2+3)-(4+5)	-205	-133	235	430	-22	981	1078	10030	5985	6097	8006
الناتج الداخلي الخام P.I.B	16230	18740	18474	21210	21628	26521	30532	49295	53646	65252	76887
نسبة الرصيد إلى P.I.B	1.26	0.70	1.27	2.20	0.10	3.21	3.53	20.34	11.15	9.34	10.41
نسبة اجمالي النفقات إلى PIB	26.08	25.08	29.51	27.70	32.09	30.90	32.71	27.19	35.54	30.83	33.13

المصدر:

OFFICE NATIONAL DES STATISTIQUES,STATISTIQUES , N° 31 , EDITION SPECIAL 1991, ALGER

أ- تطور أرصدة الميزانية

إن المالية العامة للدولة خلال هذه المرحلة خضعت لسياسة ميزانية جد متميزة عن الفترة التي تلتها. حيث تميزت بتحقيق فائض في رصيد الميزانية، وان حدث عجز فكان في اقل مستوياته مثل ما يوضحه الجدول رقم 11 (الصفحة 222). وكأن السياسة المنتهجة كانت تصر على احترام المبادئ الأساسية[1] في توازن الميزانية وتطور النفقات بالخصوص الجارية منها.

إلا أن هذه الأرصدة شهدت قفزة نوعية خلال سنة 1974 وهذا ما جعلنا نفرق بين فترتين. فترة كان الرصيد فيها يتدحرج بين الفائض والعجز ولكن في حدود جد ضيقة. لم تمثل هذه الأرصدة سوى نسب ضعيفة من الناتج الداخلي الخام. حيث كان الهدف هو المحافظة على توازن الميزانية وهذا ما يتضح من الجدول الالي:

الجدول رقم : 12

جدول تطور رصيد الميزانية 1967-1973 — الوحدة: مليون دج

السنوات	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
رصيد الميزانية	-205	-133	235	430	-22	981	1078
الناتج الداخلي الخام P.I.B	16230	18740	18474	21210	21628	26521	30532
نسبة الرصيد إلى P.I.B	1.26	0.70	1.27	2.20	0.10	3.21	3.53

المصدر: من تنظيم الطالب بناءا على بيانات الجدول رقم 11 الصفحة 224

أما بعد سنة 1973، سنة التحول الجذري في إيرادات الدولة (تحول من ناحية الحجم والبنية) وهذا بعد الارتفاع الكبير لأسعار البترول بسبب حرب أكتوبر 1973. أين انتقل سعر برميل الخام (البترول الجزائري) من 3.25 $ سنة 1973 إلى 14 $ سنة 1974. أي قرابة أربعة أضعاف. والجدول التالي يوضح ذلك:

الجدول رقم: 13

تطور اسعار البترول الجزائري ما بين 1968 و 1974 — الوحدة: $ أمريكي للبرميل

	1968	1969	1970	1971	بداية 1973	منتصف 1973	بداية 1974	منتصف 1974
سعر البرميل بالدولار U.S	بين 1.80 و 1.90	بين 1.65 و 1.70	2.15	2.75	3.25	5	بين 12.5 و 14	بين 13 و 13.2

المصدر: MASSERON (Jean), L'économie des Hydrocarbures, TECHNIP, Paris, 1975, p. 60, 61

[1]- BENMAROUF (Abdelkaader), Op. Cit. , p. 49

ومن الآثار التي نتجت عن الزيادات في اسعار البترول هو ارتفاع مقدار الناتج الداخلي الخام حيث الفرق سنة 1973 و 1974 يرجع بالأساس إلى الزيادة في اسعار هذه المادة. فبالرغم من انخفاض الطاقة الإنتاجية للقطاع (55904 طن سنة 1973 مقابل 52294 طن سنة 1974) إلى انه عرف زيادة من حيث القيمة أين انتقل نصيب قطاع المحروقات من 6.452 مليار دج إلى 15.039 مليار دج والجدول التالي يوضح ذلك:

جدول رقم : 14

تطور الناتج الداخلي الخام (1971-1974)

وحصة قطاع المحروقات

الوحدة : مليار دج، ألف طن بالنسبة للأحجام

البيان	1971	1972	1973	1974
الناتج الداخلي الخام	21.628	26.521	30.532	49.295
حصة المحروقات	2.290	4.451	6.452	15.039
خارج المحروقات	19.338	22.070	24.080	34.256
المحروقات بالحجم(ما يعادل ألف طن من البترول)	40792.4	55095.0	55904.0	52294.0

المرجع : من تنظيم الطالب بالاعتماد على بيانات الديوان الوطني للإحصاء، العدد 31، رقم خاص، 1991

إن الزيادة في P.I.B قد أربكت الميزانية ومنها السياسة الميزانية، حيث لوحظ بعد سنة 1973 تحقيق فائض كبير، نتيجة الزيادات المتكررة الغير متوقعة في سعر البترول. فانتقلت نسبة هذه الأرصدة من حدود 3 % بالنسبة للفترة الأولى (67-1973) إلى غاية 30 % من P.I.B بالنسبة للفترة الثانية. أما نسبة هذا الرصيد بالنسبة للسنة التي سبقت(والتي على أساسها حددت بنود الميزانية) فوصلت إلى 32.85% عوضا عن 4% ثم استقرت في حدود 12% سنويا.

الجدول رقم : 15

تطور رصيد الميزانية 1974-1977

الوحدة: مليون دج

السنوات	1973	1974	1975	1976	1977
رصيد الميزانية	1078	10030	5985	6097	8006
الناتج الداخلي الخام P.I.B	30532	49295	53646	65252	76887
نسبة الرصيد إلى P.I.B	3.53	20.34	11.15	9.34	10.41
نسبة الرصيد إلى P.I.B السنة السابقة	4.06	32.85	12.14	11.36	12.26

المصدر: من تنظيم الطالب معتمدا على بيانات الجدول رقم 11 الصفحة رقم 222

ب- تحليل الإيرادات العامة

إن ما يتميز به هيكل الإيرادات العامة في الجزائر هو اعتماده بشكل كبير على الموارد الجبائية. حيث انتقلت من حوالي 83 % سنة 1967 من إجمالي الإيرادات العامة إلى أن وصلت 93% منها، وبالأخص الجباية البترولية التي أثرت كثيرا على بنية الإيرادات حيث خلال الفترة الأولى كانت أهميتها لا تتعدى نسبة 37% ، أما بعد ارتفاع سعر البترول اتضح جليا تبعية السياسة الميزانية لما يمكن أن يحدث من تقلبات على الأسعار الدولية للمحروقات. فأصبحت نسبتها خلال الفترة الثانية تفوق 50 % وهذا معناه أن نصف موارد الميزانية تمول أساسا من الجباية البترولية الموجهة للعالم الخارجي كما هو موضح من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم 16

تطور نسب بنية الإيرادات العامة

خلال الفترة 1967-1977

الوحدة: نسب مؤوية

السنوات	1967	1969	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
% الجباية البترولية (1)	21.84	23.21	23.82	35.72	37.17	57.17	53.73	54.31	53.82
% الجباية غير بترولية (2)	61.98	60.02	62.64	56.17	52.79	34.13	38.85	40.96	39.61
% الإيرادات الجبائية (1+2)	83.82	83.23	86.46	91.89	89.96	91.30	92.58	95.27	93.43
إيرادات غير جبائية (3)	16.18	16.77	13.54	08.11	10.04	08.70	07.42	04.73	06.57
إجمالي الإيرادات 1+2+3	100	100	100	100	100	100	100	100	100

المصدر: من تنظيم الطالب انطلاقا من بيانات الجدول رقم 11 الصفحة 222

فانطلاقا من المخطط الرباعي الثاني الذي تناسب والزيادة في موارد الميزانية، أريد انتهاج سياسة ميزانية جديدة تعتمد في تخصيص الإيرادات المتحصل عليها من الجباية البترولية، في تمويل الاستثمارات[1] المخططة وهذا نتيجة أهميتها المتزايدة كمورد من موارد الميزانية خاصة بعد سنة 1973. هذا المورد الذي يعد المصدر شبه الوحيد للادخار الميزاني[2]. لان الإيرادات الأخرى تكفي وفقط لتغطية النفقات الجارية (باستثناء سنة 1975 السنة التي لم تكفي فيها الموارد العادية لتغطية النفقات الجارية). وهذا هو النهج المتبع خلال هذه المرحلة حيث كانت تخصص الموارد العادية (غير البترولية) في تمويل النفقات الجارية والرسم البياني التالي(الشكل رقم 06) يوضح الترابط الكبير بين هذين البندين باستثناء سنوات ارتباك الميزانية.

[1]- BENMAROUF (Abdelkaader), Op. Cit. , p.52

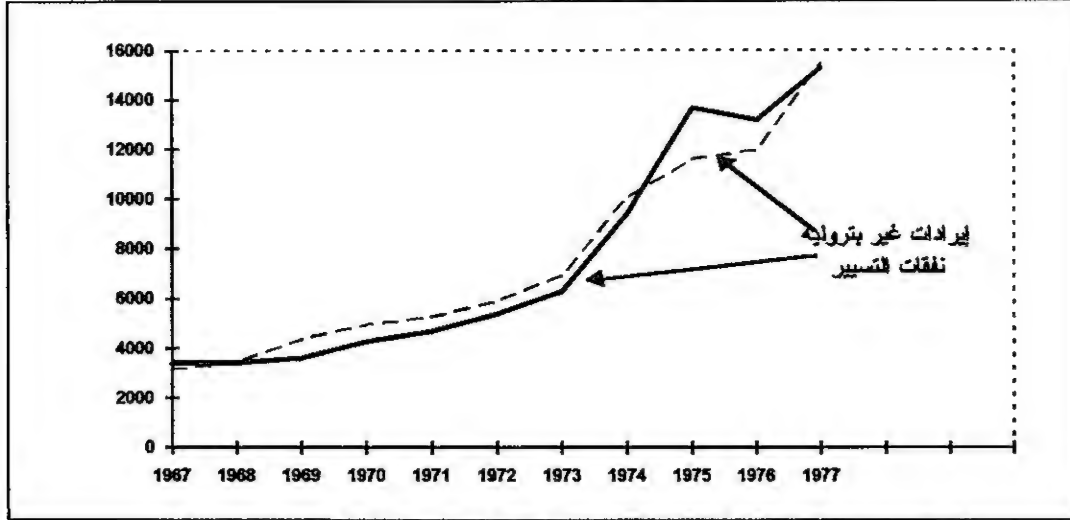
[2]- ادخار الميزانية ما هو الا ما تبقى من الايرادات العامة بعد تغطية نفقات التسيير(الجارية)

الشكل رقم 06

رسم بياني

درجة ارتباط الإيرادات غير البترولية مع نفقات التسيير

الفترة 1967-1977



المصدر : من إعداد الطالب بالاعتماد على بيانات الجدول رقم 11 ص 222

ج- النفقات العامة

إن النفقات العامة بحكم أنها تتحدد انطلاقا من الدخل أو الناتج الداخلي الخام (أساس التقدير السنوات السابقة)، فنسبتها من هذا المؤشر الأخير عرفت نوعا من الزيادة المستقرة حيث كانت خلال هذه المرحلة (67-1977) تتراوح بين 25 % و35 % من الناتج الداخلي الخام. ونفس الملاحظة تنطبق على النفقات الجارية. التي كانت على العموم تمثل 20 % من هذا المؤشر. إلا أن ما يمكن استخلاصه في هذا الجانب هو إعطاء الأولوية لنفقات التجهيز على حساب نفقات التسيير. حيث أهمية هذه الأخيرة عرفت تناقصا مستمرا حيث كانت تمثل 80 % من إجمالي النفقات إلى أن أصبحت تمثل سوى 60 %. والجدول الموالي يثبت ذلك.

الجدول رقم 17

تطور بنية النفقات العامة للجزائر 1967-1977

الوحدة: نسب منوية

السنوات	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
نسبة ن.التسيير إلى الإجمالي %	80.25	72.44	65.62	72.37	67.53	65.45	62.76	70.15	71.62	65.46	60.00
نسبة ن.التجهيز إلى الإجمالي %	19.75	27.56	34.38	27.63	32.47	34.55	37.24	29.85	28.38	34.53	40.00
إجمالي النفقات(مليون دج)	4234	4701	5453	5876	6941	8197	9989	13408	19068	20118	25473

المصدر: من تنظيم الطالب انطلاقا من بيانات الجدول رقم 11 ص 222

إلا انه وبعد استخراج معدلات التغير السنوية تتضح فكرة سبق الإشارة إليها سابقا. وهي أن هذه المعدلات التي كانت تقل عن 17% سنويا ارتفعت بعد سنة 1973 بشكل محسوس حيث وصلت إلى 33.34 % سنويا. وهذا ما ميز السياسة الميزانية خلال الفترة الثانية حيث ارتفعت النفقات الجارية بمعدلات جد مرتفعة رغم ما يعرف على هذه النفقات كونها غير مرنة يصعب تقليصها في ما بعد . وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم: 18

معدلات الزيادات[1] السنوية للنفقات العامة الوحدة: نسب مئوية

السنوات	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
معدلات التغير السنوي للنفقات	---	11.02	13.79	7.19	15.34	15.32	17.93	25.49	29.68	05.21	21.02
// // // النفقات الجارية	---	0.20	04.83	15.87	09.25	12.63	14.43	33.34	31.12	-3.69	13.82
// // // نفقات التجهيز	---	55.02	30.88	-15.5	27.99	20.40	23.85	7.07	26.05	22.10	31.82

المصدر: من تنظيم الطالب بناءا على بيانات الجدول رقم 11 ص 222

هذه الزيادة المعتبر التي حدثت في نفقات التسيير كانت راجعة بالخصوص إلى الزيادات التي عرفتها الأجور التي انتقلت فيها النقطة المرجعية الخاصة بأجور الوظيف العمومي من 4.30 دج إلى 8.14 دج مع جانفي 1974.

إن ما يمكن استخلاصه من هذا التحليل لبنود الميزانية خلال الفترة الممتدة من 1967-1977 هو العمل على عدم الالتجاء إلى التمويل عن طريق العجز الميزاني حيث لم يشهد ذلك إلا في بعض السنوات الأولى فقط وبمبالغ جد زهيدة مقارنة مع الناتج الداخلي الخام. وهذا ما يؤكد أن السياسة الميزانية خلال هذه الفترة كانت تتماشى وترشيد استخدام الموارد المالية.

إلا أن هذا الاستنتاج يمكن أن يكون له مدلول سياسي اكثر منه اقتصادي. لأنه ووفق الأسلوب المتبع في تسيير الاقتصاد (التخطيط الشامل) والتحديد الإداري لكل الأسعار مع تكليف الخزينة بتعبئة كل الأموال الفائضة، يجعل وجود عجز بالميزانية أمر غير مرغوب فيه حيث لا يمكن تبريره إلا بعجز وبعدم كفاءة جهاز التخطيط ومنه النظام القائم.

[1]- معدل التغير السنوي = $\frac{n_t - n_{t-1}}{n_{t-1}} * 100$

كما انه خلال الفترة الأولى من المخططات وهي مرحلة الثلاثي الأول والرباعي الأول، تميزت فيها بنود إيرادات الميزانية بنوع من الانسجام. فكانت الزيادات متناسبة ولم تؤثر كثيرا على هيكل وبنود الميزانية. إلا أن الفترة الثانية ونتيجة ما أصاب سعر البترول من زيادة فقد اثر على بنية وهيكل بنود الميزانية بالخصوص جانب الإيرادات منها. فانتقلت الجباية البترولية من المرتبة الثانية إلى المرتبة الأولى وأصبحت تمثل اكثر من نصف إجمالي إيرادات الميزانية.

هذا الارتفاع في اسعار البترول اثر كثيرا على السياسة الميزانية حيث بعد حدوثه بدأت الميزانية تعرف اختلالات وان كانت بالفائض إلا أن حجمها كان كبيرا حيث ما حقق كفائض في سنة 1974 (10030مليون دج) تجاوز إجمالي النفقات العامة للسنة 1973 (9989 مليون دج).

إن سياسة التنمية المتبعة أعطت أسبقية لنفقات التجهيز على حساب النفقات الجارية (الرجوع إلى الجدول رقم17) . حيث تضاعلت نسبة ما يخصص للنفقات الجارية من إجمالي النفقات من 80 % إلى 60% باستثناء سنة 1974 والتي تلتها، وهي السنة التي تضاعفت فيها أجور الوظيف العمومي.

إن أحد الأهداف التي كانت ترمي إليها السياسة الميزانية خلال هذه المرحلة تتمثل في أن معدلات زيادة نفقات التسيير يجب أن لا تفوق 5% سنويا[1].

الجدول رقم 19

معدلات تطور نفقات التسيير

الوحدة نسب منوية

السنوات	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1977
معدل تطور النفقات الجارية	15.87	09.25	12.63	14.43	33.34	31.12	13.82

المصدر : من تنظيم الطالب معتمدا على بيانات الجدول رقم 11 الصفحة 222

إلا أن الحقيقة كانت غير ذلك، حيث كانت تتراوح في حدود 13 % كمتوسط (باستثناء سنة 1974 و سنة 1975) وهذا نتيجة التركيز اكثر فأكثر على قطاعي التعليم والتكوين. حيث انتقل عدد المدرسين في الأطوار ما قبل التعليم الجامعي من 31069 سنة 66-67 إلى 66469 مدرس سنة 73-74 وانصب الاهتمام على هذه القطاعات للقضاء على الأمية من جهة ومن جهة ثانية لمسايرة ركب التنمية وما تتطلبه من إطارات وكفاءات. أما الاستثناء الذي حدث في سنة 1974 فكان ناتج بالخصوص إلى رفع الأجور في هذه السنة.

[1]- BENMAROUF (Abdelkaader), Op. Cit. , p. 50

البند الثاني : الفترة 1980-1988

ان الفترة الثانية من مرحلة التخطيط (مرحلة المخططات الخماسية 1980-1984 و1985-1989) وان كانت تعتبر نظريا امتدادا للمرحلة السابقة (التخطيط كاداة لتسيير للاقتصاد). الا ان الصرامة في تطبيق هذه المخططات قلت حدتها وتغير شعارها الذي كانت على اساسه تبنى فانتقلت من "الجدية والصرامة لضمان المستقبل" إلى شعار "من اجل حياة افضل".

وهذا التغيير في الشعار كان ترجمة لتغيير السياسة الاقتصادية حيث ان الفترة الاولى (كما رأينا ذلك في البند الأول من هذا المطلب) كانت تعتمد على تعبئة كل الموارد المالية المتاحة لتحقيق الزيادة في الاستثمار وهذا على حساب الاستهلاك ومنه تفضيل الادخار. اما الفترة الثانية هذه فركزت على الاستهلاك. وهذا لاعتقاد ان الجزائر قد استثمرت كثيرا في القطاع الصناعي لذا يجب تخفيض وتيرة الاستثمار[1]. وهذا انطلاقا من فكرة اعادة التوازنات الكبرى وانتهاج سياسة تنموية متوازنة[2] مع اعطاء اهمية لمرحلة ما بعد البترول.

1- إعادة تقييم مشاريع مرحلة 67-1977

ان اعادة التوازنات الكبرى سبقها اعادة تقييم للمشاريع السابقة. حيث سبقت المخططات الخماسية مخططات سنوية (1978 و1979) كان الهدف من وضعها تدارك الاختلالات التي حدثت خلال المرحلة الاولى وهذا باعادة تقيم المشاريع للوقوف على ما لم ينجز منها. حيث تكلفة ما بقي انجازه من المخططات السابقة مع نهاية 1978 حوالي 234 مليار دج[3]وهو رقم يفوق اجمالي المبالغ المخصصة للاستثمارات خلال الفترة 1967-1977 والتي حسب الجدول رقم 11 (الصفحة رقم 218) بلغت إلى 147 مليار دج.

2- إعادة التوازنات الكبرى

ان اعادة التوازنات من خلال المخططات الخماسية اعطت اهمية للاحتياجات الاجتماعية والتركيز على قطاعات التي كانت قد همشت خلال المرحلة الاولى وهي قطاع الفلاحة، الري، الصحة، السكن والتكوين المهني. والمخططات الخماسية على العموم كانت تهدف إلى[4] :

---

[1]- محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الازمة الاقتصادية والازمة السياسة، دحلب، الجزائر، 1993، ص 21

[2]- BENISSAD, la reforme economique en algerie, O.P.U, alger 1991, P.8

[3] - BALI (Hamid), Op. Cit., p. 30

[4]- قدي عبد المجيد،مرجع سبق ذكره، ص 105

* اعادة التوازنات العامة للاقتصاد.
* التقليص من حجم الدين الخارجي وتدعيم التكامل الاقتصادي.
* متابعة التنمية الاقتصادية بشكل يسمح بتغطية الحاجات الاساسية.
* وضع سياسة للتهيئة العمرانية بهدف القضاء على الاختلالات الجهوية.
* اعادة انظيم الاقتصاد الوطني بشكل يسمح بادخال الفعالية على سير المؤسسات العمومية.
* الاستعداد لما بعد البترول.

أ- تهميش القطاع المنتج

ان هذه المرحلة بفلسفتها الجديدة (اعادة التوازنات الكبرى) ادت إلى تهميش من جهة للقطاع المنتج خاصة القطاع الصناعي الذي تأثر كثيرا واعطاء تلك الاولوية التي كان يتربع عليها لقطاع الهياكل الاساسية الاقتصادية والاجتماعية التي استفادت كثيرا من هذا التحول[1]. ومن جهة ثانية انصب الاهتمام في هذه المرحلة إلى اعادة هيكلة المؤسسات العمومية "والتي اصبحت تعرف بالدولة داخل الدولة" وهذا نتيجة كبر حجمها ماليا وبشريا وتقسيمها إلى وحدات صغيرة يسهل تسييرها ومتباعتها.

الجدول رقم : 20

نسبة كل قطاع من الاستثمارات الفعلية وفق المخططات الخماسية

مع مقارنة بمرحلة 67-1977

الوحدة: نسب مئوية

المخططات / قطاعات الاستثمار	الفترة 1977-1967	الفترة 1984-1980	الفترة 1989-1985
الفلاحة والغابات والري والصيد البحري	8.8	9.9	11.42
الصناعة	50.50	28.0	23.10
البناء والاشغال العمومية	2.3	3.7	4.12
خدمات الانتاج	7.5	8.0	6.6
الهياكل الاساسية الاقتصادية والاجتماعية	30.9	50.4	54.76
المجموع النسبي	100	100	100
المجموع بالقيمة (مليار دج)	274.13	344.81	370.5

المصدر: محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الازمة الاقتصادية والازمة السياسية، 1993،دحلب -الجزائر، ص 50

[1]- من باب المقارنة يمكن الرجوع في ذلك للجدول رقم 11 الصفحة 218

ان ما تتميز به هذه المرحلة هو كثرة محاولات الاصلاح بل والتناقض فيما بينها احيانا اخرى حيث من بين الاهداف التي كانت ترمي اليها المخططات الخماسية هي التقليل من المديونية الخارجية التي شرع[1] فيها ابتداءا من سنة 1980 حيث كان شعار المرحلة لا للاستدانة، واتباع سياسة التقشف. الامر الذي لم يكن يتماشى وما يطبق في الواقع حيث شهدت نفس الفترة تطبيق برنامج مكافحة الندرة (P.A.P) (وهو برنامج استهلاكي بالدرجة الاولى) من جهة والسماح للمقيمين الجزائريين بالسفر للخارج من دون ترخيص مسبق مع امكانيتهم بتحويل مبالغ إلى العملة الصعبة. والجدول رقم 20 يوضح تآكل الاحتياطي من العملة الصعبة. والتناقض الثاني يكمن في ان هذه المرحلة التي كانت تحمل شعار لا للاستدانة هي نفسها الفترة التي شهدت عجز الجزائر عن دفع مستحقاتها.

الجدول : 21

تآكل الاحتياطات من العملة الصعبة

الوحدة مليار دج

السنوات	1980	1981	1982	1983	1984
صافي العملة الصعبة	15.122	16.341	11.133	9.339	7.600

المصدر: M.P.A. Rapport d'Execution du Plan 1980-1984, p.22

من خلال الجدول يتضح أن الاحتياطات من العملة الصعبة كان لها اتجاه سالب رغم ارتفاع سعر البترول خلال هذه الفترة (80-84). هذه الوضعية التي زادت تدهورا من جراء الانخفاض الكبير الذي عرفته اسعار هذه المادة سنة 1986 والمتزامن مع تدهور قيمة الدولار الامريكي (العملة الرئيسية في تحديد سعر البترول).

فإن كان لانخفاض اسعار البترول دور في تأزم الوضع المالي للجزائر الا ان ما سبقها من سياسات كانت مهدا لهذه الأزمة. هذا الانخفاض الذي أثر كثيرا على وتيرة التنمية وقلص من حجم الاستثمارات مما ادى إلى اتخاذ اجراءات منها خاصة التقليص من الاستيراد والتموين من الخارج الأمر الذي اثر سلبا على معدلات استغلال الطاقات الانتاجية وزاد في تدنيها إلى أن وصلت إلى حدود 50 %.

ب- إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني

كما تميزت المرحلة باعادة تنظيم الاقتصاد الوطني عن طريق اعادة تنظيم المؤسسات الوطنية[2] وهذا من خلال :

[1]- HENNI (Ahmed) , Economie de l'Algerie Independate, Ed. ENAG, Alger, 1991, p. 31

[2]- المرسوم 80-242 المؤرخ في 14 / 10 / 1980 المتعلق باعادة هيكلة المؤسسات

* تحسين شروط تسيير الاقتصاد وضمان التطبيق الفعلي لمبادئ اللامركزية.
* تدعيم فعالية المؤسسات العمومية بالتحكم الافضل في الانتاج عن طريق استعمال عقلاني للكفاءات والموارد المالية.
* الفصل في العمليات الاقتصادية التي تقوم بها المؤسسات منها الفصل بين الانتاج، التسويق.
* اعادة النظر في التوزيع الجغرافي لمراكز المؤسسات.

إن اعادة الهيكلة هذه ترتب عنها ان عدد المؤسسات التي كان عددها 150 أصبحت عام 1982 بعد تجزئتها حوالي 480 مؤسسة. وهي كانت تسير في اتجاه معاكس لسياسات اعادة هيكلة المؤسسات في باقي الدول العالم التي كانت تتجه ومازالت إلى تكوين شركات أكبر من خلال صيغ متعددت اهمها HOLDING هذه الطريقة التي عادت اليها الجزائر بعد اصلاحات سنة 1988.

كما ساهمت إعادة الهيكلة هذه في تفاقم أوضاع بعض المؤسسات خاصة المؤسسات المحلية ومؤسسات البناء[1] التي أصبحت في ما بعد تمول عن طريق الخزينة العامة في إطار الاعانات والمساعدات التي تتحملها ميزانية الدولة.

2- السياسة الميزانية خلال المخططات الخماسية

إن الميزانية العامة خلال مرحلة المخططات الخماسية عرفت تقلبات عنيفة لم تشهدها من قبل . حيث خلال هذه المرحلة عرفت الايرادات البترولية ذروتها سنة 1981 حيث فاقت نسبتها 64% من إجمالي إيرادات الميزانية. كما أنه ولأول مرة شهدت عجزا وصل إلى حدود 4.2 % من الناتج الداخلي الخام وهذا نتيجة انخفاض اسعار البترول في سنة 1986 حيث انتقلت الإيرادات من الجباية البترولة من 50954 مليون دج سنة 1981 إلى 20479 مليون دج خلال سنة 1987 أي بانخاض قدر ب30475 مليون دج وهو يفوق ايرادات سنة 1981 بـ 148% . والجدول رقم 22 (الصفحة 234) يوضح هذه التقلبات.

---

[1]- حسن بهلول محمد بلقاسم، مرجع سبق ذكره، ص 45-48

الجدول رقم 22

تطور بنود الميزانية العامة للجزائر خلال الفترة 1978-1987

الوحدة: مليون د.ج.

السنوات	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
جباية بترولية (1)	17365	26516	37658	50954	41454	37711	43841	46786	21439	20479
جباية غير بترولية (2)	18014	18328	20362	25760	27990	37141	46968	46992	52656	58215
ايرادات جبائية (1 + 2)	35379	44844	58020	76714	69448	74852	90809	93778	74095	78694
ايرادات غير جبائية (3)	1403	1585	1574	2670	4798	5792	10556	12072	15595	14290
ايرادات غير بترولية (2+3)	19417	19913	21936	28430	32788	42933	57524	59064	68251	72505
اجمالي الايرادات1+2+3	36782	46429	59594	79384	74246	80644	101365	105850	89690	92984
نفقات التسيير (4)	17575	20090	26789	34205	37996	44391	50272	54660	61154	63761
نفقات التجهيز (5)	12531	13425	17227	23450	34449	40434	41326	45181	40663	40216
اجمالي النفقات العامة (4+5)	30106	33515	44016	57655	72445	84825	91598	99841	101817	103977
الرصيد (1+2+3)-(4+5)	6676	12914	15578	21729	1801	4181-	9767	6009	12227-	10993-
الناتج الداخلي الخام P.I.B	92080	112904	143343	169035	181076	203580	231010	252836	250465	260754
قيمة الصادرات البترولية	23279	35859	51715	61677	59391	59824	62297	63299	34003	40700
نسبة الرصيد إلى P.I.B	07.25	11.43	10.86	12.85	00.99	|02.08|	04.22	02.37	|0.48|	|04.21|
الادخار الميزاني	19207	26339	32805	45179	36250	36253	51093	51190	28536	29223
% الادخار./ PIB	20.85	23.32	22.88	26.72	20.01	17.80	22.11	20.24	11.39	11.20

المصدر: Office National des Statistiques, Series Statistiques, Ed. Special 1992-1990, N° 31,

هذا الانخفاض الذي كان له الأثر البالغ على الناتج الداخلي الخام مما يؤكد أن أسعار البترول الدولية لا تؤثر فقط على أحد المصادر الهامة لإيرادات الميزانية، بل وكذلك على الناتج الداخلي الخام وهذا من خلال ارتباط الإنتاج المحلي بمستلزمات الإنتاج المستوردة من العالم الخارجي. حيث قلص الاستيراد خلال هذه الفترة بما في ذلك تموين المنشآت الصناعية، مما أثر سلبا على رقم أعمالها ومنه ما تحصل عليه الدولة من إيرادات لتمويل الميزانية العامة.

الجدول رقم 23

أثار انخفاض سعر البترول على الواردات

خاصة مواد تموين جهاز الانتاج

الوحدة: مليون دج، $ أمريكي

البيان	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
سعر البترول بـ $	30.50	34.30	33.20	30.00	29.00	27.56	16.00	18.90
إجمالي الواردات	40519	48780	49384	49782	51257	49491	43394	34153
مواد تموين جهاز الإنتاج	13680	17469	17256	17693	21627	18517	16798	13730

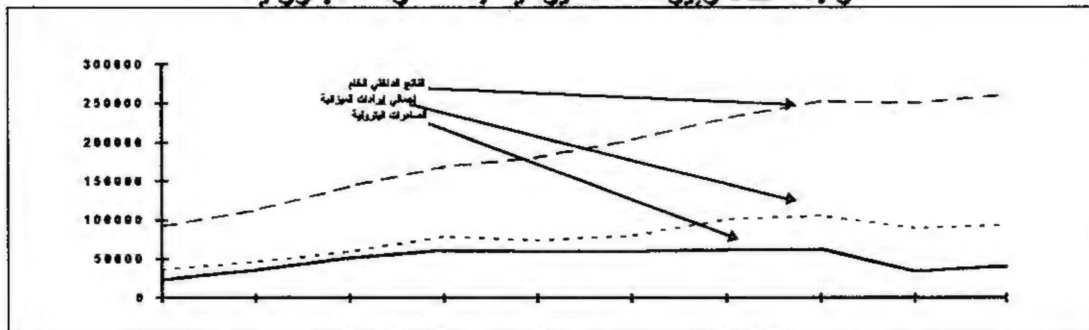
المصدر : النشرات الإحصائية للديوان الوطني للإحصاء، العدد الخاص رقم 31، سنة 1991

بيانات سعر البترول من تجميع الطالب

ومنه تتضح الحلقة المفرغة التي وقعت فيها ميزانية الدولة، والتي تكونت نتيجة هذا الوضع. فمن انخفاض لسعر البترول إلى انخفاض في حجم الواردات إلى انخفاض في مستلزمات الإنتاج المستوردة إلى تقلص في نشاط المؤسسات الإنتاجية ومنه انخفاض في الناتج الداخلي الخام. وبذلك يكون هذا الانخفاض قد أثر على كافة موارد الميزانية حيث كان تأثيرا مباشرا بالنسبة للجباية البترولية وغير مباشر بالنسبة لغيرها من الجباية. والشكل رقم07 يبين مدى الترابط بين هذه المؤشرات الأخيرة.

الشكل رقم 07

ارتباط PIB وإيرادات الميزانية بالصادرات البترولية



المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على بيانات الجدول رقم 22 ص 234

أ- تطور رصيد الميزانية العامة خلال الفترة 80-1988

إن الميزانية العامة للدولة عرفت خلال هذه المرحلة ارتباكات لم تشهدها من قبل حيث انتقل رصيدها من أعلى ذروة إلى أحط مستوى له. ففي سنة 1981 حيث بلغ سعر البرميل[1] إلى أقصاه 34.30 $ حققت الميزانية أكبر فائض. وهذا بمقدار 21.729 مليار دج وتدحرج هذا الرصيد إلى أن وصل إلى أثقل عجز تحمله ميزانية الدولة في سنة 1986 بمقدار يقدر 12.227 مليار دج. أي بتغير قدره 33.956 مليار دج. نتيجة انخفاض الجباية البترولية سنة 1986 بمقدار 46% مقارنة بسنة 1985.

ب- بنية الميزانية العامة للدولة في فترة المخططات الخماسية

إن هذا التطور السلبي كان منتظرا وهذا لعدة أسباب منها :

* أن أسعار البترول بدأت بالانخفاض انطلاقا من سنة 1982 كما هو موضح بالجدول رقم23 (الصفحة 235). ومنه كان من الواجب إتباع سياسة تتماشى وهذه الوضعية.

* بالرغم من أن المرحلة هذه كانت تحمل عدة شعارات منها ترشيد الموارد المالية إلا أن الواقع كان غير ذلك. فإن كان هذا الهدف قد طبق على نفقات التجهيز التي عرفت استقرارا منذ 1983 إلى غاية 1987 حيث استقرت في حدود 40 مليار دج. إلا أن نفقات التسيير التي تعد نفقات استهلاكية زادت عن المعدل المرغوب فيه (5 % سنويا) لعدم مرونتها حيث وصلت إلى 16 % سنة 1983، فانتقلت من 20 مليار دج سنة 1979 إلى 63 مليار دج سنة 1987 (تضاعفت ثلاث مرات). والجدول التالي يوضح معدلات التغير هذه .

الجدول رقم : 24

معدلات التغير في بنود الإنفاق العام — الوحدة: نسب منوية

السنوات	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
معدل التغير السنوي نفقات التسيير	27.7	11.1	16.8	13.2	08.7	11.9	04.3
معدل التغير السنوي نفقات التجهيز	36.1	47.0	17.8	02.2	09.3	(10.0)	(01.1)

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على بيانات الجدول رقم 22 ص 234

هذه التقلبات في أسعار البترول، مع تثبيت نفقات التجهيز رغم احتياجات تموين القطاع الإنتاجي، وفي نفس الوقت الزيادة المعتبرة في نفقات التسيير أين استفادت الأجور من حصة الأسد، هذه الأمور مجتمعة أثرت على بنية بنود الميزانية العامة فبالنسبة للإيرادات انخفضت

[1]- الرجوع إلى الجدولين رقم 22 و 23 ص 234 و235 على التوالي

أهمية الجباية البترولية خلال هذه المرحلة إلى درجة أصبحت تقترب من الإيرادات غير الجبائية فانتقلت من 64 % سنة 1981 إلى أن وصلت نسبة 22% سنة 1987

الجدول رقم 25

تطور بنود الإيرادات العامة خلال الفترة 81-1987 الوحدة: نسب مئوية.

السنوات	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
نسبة الجباية البترولية إلى إجمالي الإيرادات(1)	64.2	55.8	46.8	43.3	44.2	23.9	22.0
نسبة جباية غير بترولية // // // (2)	32.4	37.7	46.1	46.3	44.4	58.7	62.6
نسبة الإيرادات الغير جبائية // // // (3)	03.4	06.5	07.1	10.4	11.4	17.4	15.4
3+2+1	100	100	100	100	100	100	100

المصدر من إعداد الطالب اعتمادا على بيانات الجدول 22 ص 234

إن الميزانية العامة في المرحلة 80-1988 اتسمت ببعض التناقضات كانت سببا في تأزم وضعيتها منها:

* رغم حدوث انخفاض في اسعار البترول ابتداء من سنة 1982 إلا أن نفقات التسيير زادت في الارتفاع على حساب نفقات التجهيز.

* إن تفضيل الإنفاق الاستهلاكي على حساب تجديد في القدرات الإنتاجية للجهاز الإنتاجي أدى إلى شل جل المؤسسات العمومية خاصة التي إنتاجها مرتبط بالعالم الخارجي.

* إن اعتماد طريقة صرف كل ما يتحقق من فائض في ميزانية الدولة، أو بعبارة أخرى ربط الزيادة في نفقات التسيير (ومنها الأجور) بفائض الميزانية، من شأنه أن يقود إلى حالة الأزمة فعوض توظيفه في مجالات أخرى غير الإنفاق النهائي مثل ما جاء في الفصل الخامس وفق سياسة المالية الدورية أو نظرية MUSGRAVE.

* إن إحدى القواعد السابقة الذكر والتي انتهجت خلال المرحلة 74-77 والمتمثلة في عدم تمويل نفقات التسيير بالجباية البترولية حيث انتهكت هذه القاعة في سنوات 1979 إلى غاية سنة 1984 كما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم 26

تطور الإيرادات غير البترولية وتمويل نفقات التسيير الوحدة: مليون دج

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
الإيرادات غير البترولية (1)	19417	19913	21936	28430	32788	42933	57524
نفقات التسيير (2)	17575	20090	26789	34205	37996	44391	50272
الفارق (1-2)	1842	(-177)	(-4853)	(-5775)	(-5208)	(-1458)	(-7252)

المصدر : من إعداد الطالب معتمدا على بيانات الجدول 22 ص 234.

المطلب الثاني
محدودية الاصلاحات الأولية

إن الجزائر ونظرا لاعتبارات عديدة اهمها اختيار السلطة النهج الاشتراكي واعتماد اسلوب التخطيط المركزي الكمي وسيطرت القطاع العام على كل مجالات الأنشطة الاقتصادية، بالإضافة إلى اختيار نموذج الصناعات المصنعة كوسيلة لتحقيق التنمية الإقتصادية مع احتكار الدولة للتجارة الخارجية وتثبيت الاسعار اداريا بما فيهم سعر الصرف وسعر الفائدة... كل هذه الامور كانت لها سيآتها على الاقتصاد الوطني تمثلت خاصة في ارتباط النشاط الاقتصادي بالتسيير الاداري البيروقراطي المتسبب في تبذير للموارد من جراء الاسعار الغير الحقيقية المطبقة خلال هذه المرحلة. سياسة الاسعار هذه ولدت قدرة شرائية لا تتوافق مع طاقة الانتاج للاقتصاد الوطني، مما تسبب في بروز سوق موازية من جهة ومن جهة ثانية استفحال ظاهرة الاكتناز

البند الاول : تغيير استراتيجية التصنيع

من أهم المسببات الاخرى لهذا الوضع، استراتيجية التصنيع التي ركزت على القطاعات الغير منتجة للسلع الاستهلاكية. فكانت هناك محاول مع المخطط الخماسي الاول(80-1984) لتدارك الاختلالات السابقة وهذا بالاهتمام بالقطاعات غير البترولية وهذا بهدف اخراج الجزائر من دائرة الدول المصدرة لبضاعة واحدة ومن التبعية المفرطة للسوق البترولية الدولية من جهة. ومن جهة ثانية الاهتمام بتشجيع تنمية الصناعات الخفيفة قصد انتاج المواد الاستهلاكية[1]. لتدارك النقص الملحوض في العرض الكلي للسلع الاستهلاكية.

البند الثاني : الادخار والانفاق

إن تفاقم الهوة بين الطلب والعرض على السلع الاستهلاكية، لوجود قوة شرائية زائدة اضافة إلى انعدام المحفزات لإيداعها بالمؤسسات المالية والمصرفية من جهة، ومن جهة ثانية عدم مرونة جهاز الانتاج وعجزه عن امتصاص هذا الفائض. دفع السلطات إلى التقليل من هذه الهوة وهذا بانتهاج سياسة انفاقية جديدة مع محاولة تعبئة الفائض بالاضافة كما سبق الاشارة اليه إلى تشجيع الاستثمار في هذه القطاعات ومنه زيادة العرض.

---

[1]- أحمد هني، مرجع سبق ذكره، ص 54-55

أ- محاولة تعبئة الادخار الوطني

ورغم الاصلاحات الاولية المتعلقة باعادة هيكلة المؤسسات[1] الا ان طبيعة النظام الاقتصادي آنذاك والمنطلق اساسا من اعطاء الاولوية للاستثمار العمومي على حساب القطاع الخاص إلى جانب أولوية الصناعة على حساب الزراعة والخدمات رغم محاولات تعديل الكفة، اضافة إلى وفرة الموارد البترولية يومها، ادت إلى اهمال أية محاولة لتعبئة الادخار الخاص مما اكتسى دورا سلبيا حيث أصبح يكتنز أو يوظف في اقتناء السلع الاستهلاكية أو يحول إلى إلى الخارج مما تسبب في ظهور سوق موازية للصرف إلى جانب السوق الموازية للسلع.

وكانت هناك محاولة إعادة تنظيم المنظومة المصرفية مع مطلع سنة 1980 بهدف إحياء مهمة تعبئة الموارد المالية والتي حققت بعض النتائج كما هو موضح في الجدول رقم27. إلا أن هذه المدخرات لها صفة ودائع تحت الطلب مما يجعلها تتحول بسرعة إلى قوة شرائية إضافية كلما سمحت الفرصة بذلك (دخول السلع الاستهلاكية).

الجدول رقم : 27

الادخار العمومي والخاص

الوحدة: مليار دج

البيان	1974	1979	1983
الادخار الخام للعائلات	27.7	66.1	124.1
الادخار الخام للادارات	13.6	34.1	42.2
الادخار الخام للهيئات العامة	1.0	2.4	3.9
الاستثمار العمومي	15.9	50.2	97.7
التمويل الميزاني للاستثمار	4.0	13.7	44.6
التمويل باللجوء إلى القرض	11.9	44.4	35.1
التمويل من طرف الخزينة	9.5	28.6	33.4

المصدر : هني أحمد، إقتصاد الجزائر المستقلة، 1991، ص 71

ب- محاولة تصحيح الانفاق

هذه الوضعية السابقة أدت إلى انعدام حافز الادخار وظهور فكرة الاكتناز والسعي وراء اقتناء التجهيزات والسلع المستوردة. الأمر الذي دفع بالسلطات العمومية إلى محاولة تصحيح هذا الاختلال بما فيها سلبيات مرحلة 67-1977. وهذا بتخصيص برنامج خاص لمكافحة

[1] - يمكن الرجوع في ذلك إلى موضوع إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني ص 233

ظاهرة ندرة السلع والذي عرف ببرنامج مكافحة الندرة[1]. الذي شرع في تطبيقه مع سنة 1980 والذي دام إلى غاية 1982 حيث خصص له غلاف مالي قدر بـ 5 مليار دج.

إلا ان محاولة التصحيح هذه تولدت عنها سلبيات أخرى منها على الخصوص:

* بروز التوجه الاستهلاكي للسياسة الاقتصادية من 79-1984.
* تهميش النشاط الاستثماري بالضغط على وسائل تموينه وتعويضه بما عرف بتثمين الطاقات الانتاجية المتاحة على اساس انها كانت في حدود 60%.
* اغراق السوق بمواد استهلاكية ليست لها ضرورة استعجالية

البند الثالث : الخزينة العامة وتمويل الاستثمارات

1- دور القطاع المصرفي

هذه الوضعية جعلت تمويل الاستثمار مرتبط اساسا باحدى الحلقات احيانا وبجميعها احيانا اخرى. وهي المداخيل البترولية، موارد الميزانية العامة، المديونية الخارجية. وهذا ادى إلى اهمال دور البنوك. حيث تحولت إلى مجرد شبابيك محاسبية[2] تلعب دور الوسيط بين الخزينة العامة والمؤسسات الاقتصادية العمومية مما أثر سلبا على نوعية خدماتها. حيث يلاحظ في هذه الفترة انعدام السوق المالية وقلة استعمال السندات العامة إلى جانب الدور الاداري لسعر الفائدة.

هذا ما أدى إلى تكون نظام مصرفي غير فعال بسبب اهمية اعادة التمويل المفروضة عليه نتيجة غياب سوق نقدية ومالية نشطة، مع غياب نظام فعال لتقييم البنوك كون السوق النقدية تمنح سيولات محدودة ومرتبطة بتمويل وضرورة مواصلة التكفل بالقطاع العمومي.

وما زاد في تعقيد الامور هو أن موارد البنوك في اغلبها متكونة من موارد قصيرة الاجل (ودائع تحت الطلب) موجهة بصعوبة للاستثمارات طويلة الاجل لضعف الادخار المحلي والمتكون اساسا من الادخار المؤسساتي المحصل من هيآت التامين والضمان الاجتماعي، صناديق الشيخوخة، والتي استعملت بشكل واسع في هذه المرحلة من طرف الدولة. اما الادخار المرتبط بالقطاع الخاص فهو في جزئه الاكبر خارج دائرة الجهاز المصرفي.

---

[1]- محمد بلقاسم حسن بهلول، مرجع سبق ذكره، ص 43

[2]- هني أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 69-71

2- تأكيد دور الخزينة في تمويل الاستثمارات

هذه الوضعية ادت إلى ظهور الدور البارز والاساسي للخزينة العامة في تمويل الاستثمارات. فعلى سبيل المثال مولت الخزينة العامة[1] خلال الفترة 67-82 ما يقارب 75 % من الاستثمارات المخططة عن طريق استخدام قناة البنك الجزائري للتنمية[2]. كما هو موضح بالجدول التالي الذي يعطي صورة عن أهمية هذه المبالغ:

الجدول رقم 28

الاستثمارات الفعلية خلال مخططات التنمية 67-1991

الوحدة: مليار دج

مخططات	مخطط 69-67	مخطط 73-70	مخطط 77-74	مخطط 78	مخطط 79	مخطط 84-80	مخطط 89-85
الاستثمار الفعلي	9.160	36.310	121.23	52.650	54.78	344.806	370.58

المصدر : محمد بلقاسم حسن بهلول، من الجزائر بين الازمة الاقتصادية والازمة السياسية - ص 21،22

إن طبيعة العلاقة التي تحكم البنك المركزي بالخزينة جعلت من هذه الاخيرة تلجأ دائما إلى هذه المؤسسة إما بطريقة مباشرة عن طريق تسبيقات البنك البنك المركزي للخزينة او بطريقة غير مباشرة عن طريق إعادة تمويل البنوك التجارية. وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم 29

التمويل النقدي للاقتصاد — الوحدة: مليار دج

السنوات	1969	1974	1979	1982
تسبيقات البنك المركزي للخزينة	1.6	(1.3)	14.2	15.9
اعادة تمويل البنوك التجارية من طرف البنك المركزي	0.9	6.3	11.0	27.3

المصدر: احمد هني، مرجع سبق ذكره، ص 72

رغم كل هذه المحاولات التي جاءت بها الاصلاحات الاولية في محاولة منها لاعطاء الاستقلالية للمؤسسات العمومية والجهاز البنكي الا ان الطبيعة الادارية للنظام الاقتصادي السائد أنذاك ادت إلى عدم فعالية هذه الاصلاحات في تنشيط الدائرة الاقتصادية والدائرة المالية الا انها بقيت رهينة القرار المركزي. حيث نلاحظه من خلال مخطط مكانة الخزينة في عملية التمويل[2] ان هناك تسلسل موضوعي ومتخصص في حركية التمويل.

[1]- هني أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 71

[2]- يمكن الرجوع في ذلك إلى الشكل رقم 05، مخطط مكانة الخزينة في الدائرة المالية، ص 222

الا ان الواقع جعل هذه الاخيرة التي بقيت ملزمة بتمويل عجز المؤسسات العمومية. وكذا تمويل اغلب كتطلبات الاصلاحات الاولية (اعادة الهيكلة، استقلالية المؤسسات، التطهير المال).

أ- التطهير المالي للمؤسسات

إن ما تحمله خزينة الدولة في عملية التطهير المالي للمؤسسات قارب 700 مليار دينار جزائري. دون أن يؤدي ذلك إلى حل مشاكل المؤسسات العمومية. مما يجعل عملية الخوصصة ذات فائدة مزدوجة : فهي من جهة تخفف العبء على ميزانية الدولة و من جهة أخرى تتيح للمؤسسات الأخرى القادرة على الاستمرار إمكانية الانتعاش و تزيح المؤسسات الفاشلة عن طريق حلها

الجدول رقم 30

الدائرة الميزانية وتمويل الاقتصاد — الوحدة: مليون دج

	1983	1984	1985
المساهمة في زيادة راس المال	2500	3143	2732
سلفيات طويلة الاجل من الخزينة للمؤسسات	17539	16953	15949
سلفيات التطهير المالي	5998	6920	3275
المجموع	26037	27016	21956
عجز الخزينة (المنقد)	26955	15237	20581

المصدر : LES CAHIERS DE LA REFORME N° 5, Ed ENAG, 1989, p. 52

ب- الاعانات:

هي نتاج لسياسة اسعار السلع فداخلية متمثلة في تدعيم السلع الاساسية وخارجيا للتقليل من التكاليف الزائدة في مايخص السلع المصدرة ولتعويض سعر الدينار الذي كان محددا فوق قيمته. وهذه الاعانات كانت موجهة أساسا للمؤسسات العمومية التجارية التي تتعامل في المنتجات الاساسية (البن، السكر...) اين السعر كان محددا اقل بكثير من سعر الشراء.حيث انتقلت[1] حجم هذه الاعانات من 240 مليون سنة 1973 إلى 860 مليون دج سنة 1982 . وكلفة تدعيم الاسعار يتحمها صندوق تدعيم الاسعار الممول عن طريق ضريبة

[1]- BALI (Hamid), Op. Cit. , p. 222

تدعيم الاسعار. اما العجز فتغطيه خزانة الدولة وهذا العجز قد وصل إلى 13 مليار دج سنة 1990.

ان الاجراءات التي اتخذت مع افريل 1992 كانت تهدف إلى التقليل من هذا العجز الذي لم يستطع الصندوق امتصاصه والذي اصبح جد ثقيل على كاهل خزانة الدولة.

وهذا الواقع وما نجم عنه من آثار سلبية على الخزينة العامة التي اصبحت مصدر تمويل لقطاعات هي في الواقع من اختصاص الجهاز البنكي او السوق المالية. وهذا ما ادى إلى تحول الاقتصاد الوطني من اقتصاد قرض إلى اقتصاد استدانة.

واذا كانت هذه المرحلة هي مرحلة في اعتقادنا مسؤولة عن خلق مبررات الازمة المالية التي تعرفها البلاد والتي يمكن حصر اهم عواملها في التالي:

1- اعتماد الموارد البترولية كمصدر شبه وحيد للايرادات المالية.

2- فشل السياسات التنموية لعوامل عديدة . منها:

- عدم ملاءمتها لخصوصيات الاقتصاد الجزائري.
- مركزية القرار فيما يتعلق بطبيعة الاستثمار وطرق تمويله.
- ان تنمية غير متوازنة اهملت القطاع الفلاحي والصناعات الصغيرة والمتوسطة

3- اعتماد على الموارد البترولية كمتحكم رئيسي في المشاريع التنموية دون الاخذ بعين الاعتبار للتقلبات السعرية لهذه المادة مما ادى إلى اضطراب في حركية تنفيذ المخططات التنموية.

4- اتباع سياسة الاحتكار والحماية دون توفر بدائل محلية مما ادى إلى وجود قوة شرائية (بسبب البعد الاجتماعي للتشغيل) دون توفر قنوات لامتصاص هذه القوة الشرائية. وكان هذا عاملا لظهور الندرة المفتعلة في اغلب الاحيان إلى جانب البحث عن العملات الصعبة (التي اصبحت كعامل تخزين القوة الشرائية) كل هذه المؤشرات كانت دليلا على فشل المؤسسات الاقتصادية في تلبية الاحتياجات الداخلية بل اصبحت في حاجة ماسة إلى موارد مالية اضمان استمرارها وهي في الغالب كانت تشتغل دون الحد الادنى من طاقتها الانتاجية.

هذا الوضع ادى إلى ضرورة البحث عن الموارد المالية لتمويل متطلبات المؤسسات الاقتصادية العمومية من جهة وتمويل فاتورة استيراد المواد الغذائية ممن جهة ثانية.

البند الرابع : المديونية الخارجية

وزادت هذه الحدة بعد انهيار اسعار المحروقات (انطلاقا من سنة 1986) مما ادى مما فتح الباب امام الاعتماد أكثر على المديونية الخارجية هذه الديون التي نضج معظمها[1] وصارت من النوع القصير الاجل وهذا منذ سنة 1988. حيث يقاس عبء التسديد السنوي بنسبة خدمات الدين إلى ايرادات البلاد من صادرات السلع والخدمات ويعبر عن حالة السيولة الوطنية بالعملة الصعبة. وهذا ما يعبر عنه الجدول التالي:

الجدول رقم 31

حجم المديونية الخارجية

الوحدة : مليار $ أمريكي

السنوات	1980	1984	1988	1990	1991	1992
المديونية	17.86	14.98	25.10	26.50	27.80	26
خدمة الدين	3.92	4.99	6.55	8.89	9.37	9.42
عبء التسديد السنوي	% 27.5	% 33.4	% 80.3	% 66.6	% 72.7	% 77.0

المصدر : حسن بهلول ، مرجع سبق ذكره، ص 330

البند الخامس : المديونية الداخلية

ان الحلقة المفرغة التي كانت ترتبط الخزينة العامة بالبنك المركزي والبنوك التجارية وهذه الاخيرة بالمؤسسات العمومية إلى جانب الاعباء التي كانت تتحملها ميزانية الدولة ادت إلى نتائج سلبية يمكن حصرها في تبعية البنك المركزي للخزينة العامة، وبتعبير ادق تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية مما حول البنوك التجارية من مهمة الاقراض إلى مهمة التمويل الشبه اجباري للقطاع العام وكانت النتيجة ان محافظ البنوك التجارية تتكون اساسا من ديون غير قابلة للتسديد. كما ان الخزينة العامة كانت تظطر في اغلبية الاحيان إلى تنقيد هذه المديونية الداخلية والتي تعبر عنه الارقام الواردة في الجدول رقم 30 (الصفحة 243). حيث بلغت[2] صافي ديون الخزينة اتجاه البنك المركزي إلى 24.8 % من الناتج الداخلي الخام في 1993 في حين انها كانت 12 % فقط في نهاية 1992 كما بلغت تسبيقات البنك المركزي للخزينة خلال 1993 10.5 % من الناتج الداخلي الخام وبلغ العجز الاجمالي للخزينة 9.2 % سنة 1993.

---

[1]- حسن بهلول محمد بلقاسم، مرجع سبق ذكره، ص 330

[2] حميدات محمود، مرجع سبق ذكره، ص 283

المطلب الثالث

نتائج وآثار مرحلة التخطيط المركزي

إن الوضع القائم قبل الإصلاحات والذي تميز بأسلوب التخطيط الشامل كوسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية وما نجم عن طبيعة هذا النظام من مباشرة الدولة للشؤون الاقتصادية متحملة بذلك كل الأعباء المالية الناجمة عن القطاع العام الذي شكل الركيزة الأساسية في هذه المرحلة ودون الدخول في تفاصيل للجوانب الغير المرتبطة بموضوع دراستنا فإننا نركز على السمات الأساسية لهذه المرحلة ومدى انعكاسها على السياسة الميزانية والسياسة النقدية بغية تشخيص الآثار السلبية والتي من خلالها نستطيع أن نتساءل إن كانت الإصلاحات الحالية كفيلة بحل هذه الإشكالية.

أ- سمات الاقتصاد الوطني قبل الصلاحات

إن سمات الاقتصاد الوطني قبل الاصلاحات نوجزها في العناصر التالية:

1- التداخل بين الدائرة النقدية والدائرة السلعية وباعتبار أن التخطيط يعتمد على الجانب العيني فهذا أدى إلى خضوع الدائرة النقدية للدائرة السلعية. لان طبيعة النظام تقتضي وضع خطة عينية بمقتضاها تحدد الموارد المالية اللازمة لذلك وتحديد مصادر هذه الموارد.

وبعبارة أخرى أن قرار الاستثمار في اقتصاد مخطط يكون على أتساس عيني بمقتضاه تتحدد السيولة النقدية اللازمة مما يجعل الأساس العيني للاستثمار هو المتحكم في حجم الكتلة النقدية وهذا ما يفقد السياسة النقدية معناها. فتصبح شبه حيادية ما دامت مرتبطة أساسا بقرار الاستثمار العيني. كما أن النقود بحد ذاتها تصبح مجرد وسيلة حسابية لا اكثر فهي، وان كانت، تمثل قوة شرائية بالنسبة للمؤسسات العمومية لا تمثل أي قوة شرائية ما دامت كميتها تخضع للقرار الاستثماري المركزي.

والسياسة الميزانية في هذا الإطار تصبح عبارة عن خطة سنوية تساهم في تسهيل تنفيذ الخطة الشاملة. في ظل هذا المناخ لعبت الخزينة العامة الدور الرئيسي في التمويل من جهة وفي التحكم في الجهاز المصرفي من جهة ثانية كما سبق الإشارة إليه في المطلب السابق. وتحول البنك المركزي إلى شبه أداة بيد الخزينة العامة كمصدر للإصدار دون تمكنه

من القيام بدوره الرئيسي في ضبط الكتلة النقية ومراقبة توزيع القروض مع تسييره الاحتياطات من العملة الصعبة وإدارة السوق النقدية.

كما أن البنك المركزي في هذه المرحلة لم يكن يملك أية سلطة اتجاه البنوك التجارية إذ كان ملزما على تمويلها باستمرار وهذه الأخيرة(البنوك التجارية) لم تكن لها أية استقلالية اتجاه المؤسسات العمومية. حيث كانت ملزمة بإعادة تمويلها بغض النظر عن الوضعية الاقتصادية والمالية لهذه المؤسسات العمومية.

مما يمكننا القول في الأخير أن البنك المركزي والبنوك التجارية كانت موضوعة في خدمة الخزينة العامة وهذه الأخيرة كانت في نهاية المطاف في خدمة المؤسسات العمومية. مما حول الجهاز المصرفي من وسيلة للإقراض إلى وسيلة للاستدانة

2- نجم عن الوضع السابق وجود بنوك مثقلة بمستحقاتها اتجاه المؤسسات العمومية. كما أن طبيعة النظام كانت تجيز للخزينة العامة اللجوء إلى البنك المركزي لتمويل العجز الميزاني سواء عن طريق الإصدار النقدي أو عن طريق طلب التسبيقات. كما أن الخزينة العامة كانت تجبر البنوك على الاكتتاب في سنداتها. وبالنظر إلى طبيعة العجز الميزاني والناجم أساسا عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحددة في السياسة الميزانية وانطلاقا من آليات التمويل لهذا العجز (السابق الإشارة إليها) فان هناك عاملا أساسيا وهو أن طبيعة النظام فرضت سعر صرف محددا إداريا والذي في الغالب محدد في مستويات بعيدة كل البعد عن مستوياته الفعلية مما يفتح الباب إلى بروز السوق الموازية للمضاربة في العملة مما أدى إلى شبه انهيار في قيمتها الحقيقية. وبذلك فقدت سياسة سعر الصرف مدلولها كوسيلة للسياسة النقدية بمنظورها الخارجي.

إلى جانب الأسعار التي كانت محددة هي الأخرى إداريا والتي كانت الدولة تتحمل قسطا كبيرا من هذه الأسعار في شكل تدعيم وكانت النتيجة عكس ما خطط له إذ بدلا من التوسع في اشبع الحاجات العامة فتح المجال(من خلال الندرة) للمضاربة في السوق الموازية وبأسعار باهظة وبذلك تحملت خزينة الدولة أعباء ساهمت في تكوين طبقة رأسمالية إدارية.

3- تميزت الإيرادات العامة في هذه المرحلة بالمحدودية وهذا راجع أساسا إلى عدم التنوع الضريبي الذي انحصر أساسا في الضرائب على الدخول والضرائب على المؤسسات العمومية التي كانت تحصل بطرق إدارية بعيدة كل البعد عن الدور الأساسي الذي تلعبه الضريبة في الاقتصاديات المعاصرة. فالنظام الضريبي الجزائري يتميز بالمحدودية والتعقيد

وكثرة الإجراءات الإدارية البيروقراطية كما أن ضعف الإدارة الضريبية ساهم في حرمان خزينة الدولة من موارد مالية هامة نظرا لان النشاط الاقتصادي في هذه المرحلة غلب عليه الطابع الطفيلي مما فتح المجال أمام التهرب والغش الضريبي والرشوة والمحاباة نظرا لمحدودية القطاع الخاص في هذه المرحلة. وعدم دقة ووضوح القوانين التي تحدد النشاطات التجارية والاقتصادية الخاصة.

و هذا الوضع أدى إلى أن أصبحت الموارد الجبائية من المحروقات هي السمة الغالبة للإيرادات العامة.

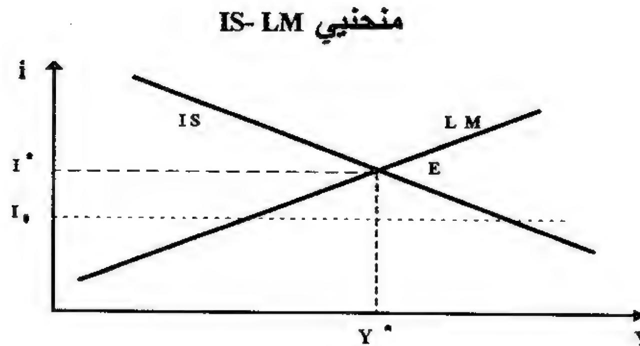
فمن هذا المنطلق نجد أن (السياسة) الميزانية كانت الوسيلة الأساسية في تحقيق أهداف الدولة من منظور الدولة المتدخلة والمنتجة(كما سبق الاشارة في الفصل الخامس) والواقع أن طبيعة تدخل الدولة واثر هذا التدخل على النشاط الاقتصادي وتحقيق الاستقرار النقدي من خلال أدوات السياسة الميزانية كالضرائب.

وأصحاب الاتجاه المؤيد لأولوية السياسة النقدية باعتبار أن أدوات السياسة النقدية كفيلة بتحقيق هذا الاستقرار النقدي والتوازن الاقتصادي. إذ أن الاتجاه الأول يركز على دور الخزينة العامة في هذا المجال مما يتطلب عدم الضرورة لمنح البنك المركزي الاستقلالية.

أما أصحاب الاتجاه الثاني فيركزون على استقلالية البنك المركزي اتجاه الخزينة العامة ولكل منهما حججه في ذلك. حيث كانت مسألة العلاقة بين السياسة الميزانية والسياسة النقدية محل دراسة مستفيضة. فإذا حاولنا من خلال منحنيات (IS-LM) تحديد هذه العلاقة وبالتالي تحديد الأولويات في السياستين بالنسبة للفكر النقدي والمالي.

الشكل: رقم 08

منحنيي IS- LM



المرجع سامي خليل، مرجع سبق ذكره، ص

حيث نجد كما هو موضح في المنحنى انه عندما يكون منحنى (IS) شديد الانحدار ومنحنى (LM) مستقر أو ثابت نسبيا فهذا يدل على فعالية السياسة النقدية. إلا أن هذا الوضع يبرر النظرة لأهمية السياسة الميزانية ودور النفقات الحكومية في التأثير على النشاط الاقتصادي وكان على راس هذا الاتجاه كينز. في حين أن الحالة المعاكسة هي تبرير لأصحاب الفكر المؤيد للسياسة النقدية بزعامة ميلتون فريدمان

ب- أهمية التكامل والتنسيق بين السياستين.

الواقع أن تحقيق الاستقرار النقدي والتوازن الاقتصادي وانطلاقا من خصوصيات الاقتصاديات النامية ومنها الجزائر يقتضي وجود سياسة اقتصادية تنطلق أساسا من خلق إطار تكاملي وتنسيقي بين السياستين حتى نظمن من جهة حرية القرار الاقتصادي ومن جهة أخرى أهمية تدخل الدولة في توجيه النشاط الاقتصادي.

إذا كانت مرحلة التنمية الاقتصادية المخططة وما نجم عنها من اختناقات اقتصادية ومالية كانت نتيجتها وجود نسيج صناعي كهياكل تفتقر للفعالية والمردودية كما أن هذه السياسة والتي أعطت الأولوية للصناعة على حساب الزراعة أدت إلى تزايد التبعية الغذائية اتجاه الخارج مما أدى إلى إيجاد هيكل اقتصادي ونقدي ومالي يعاني من مديونية داخلية ومديونية خارجية.

المبحث الثالث
السياسة الميزانية في ظل الاصلاحات الاقتصادية

إن الميزانية العامة وحتى تتكيف مع الإصلاحات الاقتصادية التي باشرتها الجزائر انطلاقا من جانفي 1988 عرفت تعديلا أساسا في قانونها الأساسي (كما أشرنا إلى ذلك سابقا[1]) وهذا من خلال القانون 88-05 المعدل.حيث هذا التعديل كان واحدا من جملة من القوانين كانت بمثابة التحضير القانوني لمرحلة الدخول في اقتصاد السوق.

ومن خلال هذا المبحث سنحاول التطرق إلى الأطار العام لهذه الإصلاحات الإقتصادية من خلال التعرض إلى واقع السياسة المالية والنقدية بعد إعادة الجدولة ثم آثار هذا الاجراء في كل من الميدان النقدي والمالي.

---

[1]- الرجوع قانون المالية الاساسي، والجدول المقارن، ص 45-55

المطلب الاول
الاطار العام للاصلاحات الاقتصادية

هذا الوضع السابق كان دافعا إلى التفكير بضرورة الإصلاح الاقتصادي المنبثق أساسا من خلق ظروف للمنافسة وتحرير الأسعار بهدف خلق نمو اقتصادي وفي هذا الإطار جاءت الإصلاحات الأولية(ابتداء من سنة 1988 استنادا إلى التعديل الذي جاء في قانون المالية 88-05 المشار إليه سابقا. والتي حاولت الحد من هيمنة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ومحاولة إعطاء ديناميكية جديدة لآليات التمويل.

واهم جانب في هذا الإطار هو منح الاستقلالية للقطاعات الاقتصادية و المصرفية. إلا أن هذه الإصلاحات الأولية ورغم أهميتها إلا أنها لم تستطع أن تؤثر بشكل ملموس في الآليات الموجودة بين البنك المركزي و الخزينة العامة التي بقيت هي المسيطرة وهذا إن دل على شيء إنما يدل على الاختناقات الاقتصادية و المالية التي عرفها الاقتصاد الوطني تتجاوز في أبعادها الإصلاحات الأولية التي حاولت البقاء في نفس الإطار العام وهو هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي. إلا أنه في عام 1990 كانت النقلة النوعية بصدور قانون النقد و القرض 90-10 (14 افريل 1990) و الذي يحدد بدقة طبيعة العلاقة بين الخزينة العامة و البنك المركزي وبين هذا الأخير والبنوك التجارية وبينها وبين المؤسسات العمومية. حيث نجد أن أهم العناصر الواردة في هذا القانون هي:

البند الاول : فصل الخزينة العامة عن دائرة التمويل

وفي هذا إشارة إلى إعطاء البنوك وظيفتها الأساسية وهي الإقراض. كما أن هذا القانون في تحديده للعلاقة بين الخزينة العامة و البنك المركزي كان واضحا ومحددا فهو يجبر الخزينة العامة على تسديد جميع ديونها اتجاه البنك المركزي وفي اجل محدد. كما يضع القيود على الخزينة العامة عندما تلجأ للاقتراض منه بهدف تمويل العجز الميزاني. حيث في جانب التسبيقات لا يحق للخزينة العامة أن تطلب من البنك المركزي تسبيقات تتجاوز 10 % من قيمة الإيرادات العادية للسنة المالية الماضية.

على أن تلتزم الخزينة العامة بالتسديد في اجل لا يتعدى 240 يوما وفي هذا إشارة ضمنية إلى عدم تراكم ديون الخزينة اتجاه البنك المركزي كما كان عليه الوضع سابقا، مما يجعلنا نستنتج أن قانون النقد والقرض وبالكيفية السابقة يشير ضمنيا إلى ضرورة تمويل الخزينة العامة من خلال السوق النقدية و المالية بدلا من الاقتراض من البنك المركزي. أي أن تقوم الخزينة العامة بطرح سنداتها العامة للاكتتاب الطوعي وذلك لان قانون النقد والقرض قد ألغى فكرة الاكتتاب الإجباري التي كانت سائدة في سندات الخزينة.

كما أن قانون النقد والقرض وفي تحديده للعلاقة بين البنوك والمؤسسات العمومية وبإلغائه لفكرة توطين الحسابات كان يهدف اساسا إلى خلق المنافسة بين البنوك من جهة واعطائها الحرية والمرونة في دراسة مدى فعالية ومردودية المشروعات طالبة القروض. مما يؤهل البنك التجاري في الاخير قبول او رفض هذه القروض بعكس الوضع السابق اين كانت تتحدد قيمة القروض ويتحدد البنك الذي يزود بهذه القروض بشكل اداري. الا ان هذه الآفاق ورغم اهميتها بما وفرته من اطار حر تنافسي للتمويل الا ان ذلك يبقى مرهونا بمدى تطور السوق النقدية والمالية ومدى انتشار التعامل بالاصول النقدية لان من خصائص الدول المتخلفة وخاصة تلك التي كانت تنتهج نهجا اشتراكيا ومنها الجزائر تتميز بـ:

* انعدام السوق المالية وضيق السوق النقدية. وهذا راجع إلى قلة انتشار التعامل بالاصول النقدية

* يغلب على التداول طابع النقود القانونية في حين ان العكس هو السائد في الدول المتطورة. وهذا ما يتطلب العمل على توسيع وترقية السوق النقدية والماليةفي هذا الميدان.

* يتميز الاقتصاد الجزائري بضعف المدخرات عموما سواء كانت مدخرات افراد او مؤسسات. نتيجة لضعف المداخيل بالنسبة للافراد وضعف المردودية المالية بالنسبة للمؤسسات.

* إلى جانب ان سعر الفائدة الذي كان سائدا لم يكن يشجع على الادخار لانه كان في مستويات اقل بكثير من معدلات التضخم السائدة.

ان قانون القرض والنقد قد حاول تحديد الصيغة التنسيقية التكاملية بين السياسة الميزانية و السياسة النقدية. وفي هذا الاطار نجد ان مجلس النقد و القرض يتكون اساسا من محافظ يعين بمرسوم من رئيس الجمهورية لمدة ستة سنوات وتنتهي مهامه بنفس الكيفية وفي هذا اشارة ضمنية إلى استقلالية هذه الهيئة عن الحكومة وللمحافظ ثلاث نواب يعينون بمرسوم من رئيس الجمهورية يحدد الترتيب ويتولى هذا المجلس مهمة:

* الاصدار النقدي
* الاشراف ومتابعة الائتمان
* القيام بعمليات المقاصة
* وضع السياسة النقدية إلى غير ذلك من الوظائف التقليدية للبنك المركزي في ظل اقتصاد راسمالي.

الا ان النقطة المهمة في هذا الاطار وهي ان محافظ البنك المركزي عند وضع السياسة النقدية ملزم بتقديمها لوزير المالية في اجل يومين ويحق لوزير المالية ان يطلب تعديلها على ان يشعر المحافظ بذلك في اجل ثلاثة ايام.

في حين نجد ان قانون القرض و النقد يلزم الحكومة باستشارة البنك المركزي عند وضعها لقانون المالية مما يجعلنا نستنتج ان استقلالية البنك المركزي اتجاه الحكومة تبقى ناقصة خاصة اذا عرفنا ان السياسة النقدية تخضع ايضا لتغييرات وتعديلات على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

وقد حاول قانون القرض والنقد الاشارة إلى هذا بتاكيده على اهمية التنسيق بين السياسة النقدية والسياسة الميزانية في اطار تكاملي تنسيقي.

البند الثاني : واقع السياسة النقدية و المالية بعد اعادة الجدولة

اذا كانت الجدولة هي نتاج لعجز دولة ما عن تسديد مستحقاتها اتجاه الخارج. فان قبول اعادة جدولة الديون من قبل الاطراف الدائنة مرتبط اساسا بالتزام الدولة المعنية بالسياسات و البرامج التي يحددها صندوق النقد الدولي والمتمحورة في العناصر التالية:

1- تحرير التجارة الخارجية بالغاء كافة القيود المتعلقة بالتصدير والاستيراد.

2- تحرير اسعار السلع و الخدمات.

3- تحرير اسعار الصرف.

4- التقليص من القطاع العام مع تشجيع القطاع الخاص. أي تقليص مجالات تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

5- في ما يتعلق بالميزانية العامة للدولة يلزم هذا البرنامج ضرورة الالتزام بـ:

* تقليص النفقات العامة وحصرها في المجالات التقليدية
* إلغاء كافة اشكال الدعم و الاعانات

* إلغاء او الحد من تمويل العجز الميزاني عن طريق الاصدار النقدي.
* اصلاح السياسة الضريبية بكيفية تصبح فيها الضريبة تلعب دورا مزدوجا فهي مورد مالي من جهة وموجه اقتصادي من جهة ثانية.

اما في مجال السياسة النقدية فهذه البرامج تلح على ضرورة ما يلي:

*- تحرير اسعار الفائدة.
*- توفير الاطار الملائم للبنك المركزي لاستخدام ادوات السياسة النقدية كوسيلة للتحكم و توجيه السيولة النقدية(الكتلة النقدية)
*- تحرير اسعار الصرف بغية ربط العملة بالعالم الخارجي.
*- انشاء وتطوير السوق النقدية والمالية.
*- فتح المجال للمنافسة المصرفية من خلال اعادة النظر في القوانين و التشريعات بما يسمح بتواجد البنوك الخاصة الاجنبية.

المطلب الثاني
آثار اعادة الجدولة

ان اسباب الاختناق المالي والاقتصادي والمتمثل اساسا في العجز المالي نتية تزايد حجم المديونية الداخلية والمديونية الخاوجية وتقف اغلب المؤسسات الانتاجية مما دفع بمعدلات الاستيراد إلى الارتفاع ونتيجة لانهيار المعسكر الاشتراكي وجدت الجزائر نفسها امام واقع مفروض يقتضي اعادة النظر في اساليب وسياسات التنمية بما يتلاءم وطبيعة النظام الراسمالي.

وفي هذا الاطار فان حتمية اعادة الجدولة للديون الخارجية كانت مقترنة كما هو معروفا اكاديميا بالشروط التي تقرها المؤسسات النقدية والمالية الدولية والتي تلتزم الدول المعنية بتنفيذها حتى تستفيد من اعادة الجدولة.

وفي هذا الاطار وبعد مشاورات عديدة مع خبراء جزائريين وخبراء من صندوق النقد الدولي وافقت الجزائر على قبول شروط اعادة الجدولة. والتي ترتكز اساسا على فتح المجال امام المنافسة والغاء كافة القيود الجمركية إلى جانب فتح المجال امام القطاع الخاص والتقليص من القطاع العام وذلك من خلال خوصصة هذا الاخير.

وما دام بحثنا يتعلق اساسا بالاثار المالية والنقدية لهذه الاجراءات فسوف نركز على هذا الجانب.

البند الأول : في الميدان النقدي

تحاول برامج صندوق النقد الدولي اعطاء الاهمية واحيانا الاولوية للسياسة النقدية كوسيلة لتوجيه وتحريك النشاط الاقتصادي وذلك من خلال اجراء اصلاحات بنكية اهمها: الفصل في الوظائف بين الخزينة والبنك المركزي وبين هذا الاخير والبنوك التجارية.

كما ان مهمة التمويل بالنسبة للنشاط الاقتصادي وفق برامج صندوق النقد الدولي تعطي للبنوك استقلالية في دراسة مدى فعالية النشاطات طالبة القرض ومن حقها القبول والرفض. كما ان هذه السياسات فتحت آفاقا اخرى للتمويل (إلى جانب البنوك) متمثلة في السوق المالية. كما تقتضي هذه البرامج تحرير اسعار الصرف وفق ميكانيزمات السوق اما الخزينة العامة فقد

اجبرت وفق هذه الاصلاحات على التكفل بجلب الموارد لتغطية نفقاتها دون اللجوء إلى الوسائل التقليدية السالفة الذكر.

البند الثاني : في الميدان المالي

فان سياسة صندوق النقد الدولي تقتضي اعادة النظر في مفهوم وطبيعة تدخل الدولة فهي وفق هذا البرنامج محصورة في النفقات العادية المتعلقة بتسيير المرافق العامة وبعض الخدمات ذات الطابع الاجتماعي وبهذا فان هذه البرامج وضعت حدا لطبيعة الدولة المنتجة. بعبارة اخرى عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي اما جانب الايرادات فهي ملزمة بضرورة البحث عن الموارد من مصادرها العادية كالضرائب والرسوم ....الخ.

ويمكن حصر اهم الاصلاحات المتعلقة بالسياسة الميزانية في الجدول التالي:

وهو عبارة عن تصميم نموذجي لاهم الاصلاحات المتعلقة بالميزانية العامة لعينة من الدول بما فيها الجزائر وذلك لان لكل دولة خصوصياتها.

الجدول رقم : 32 جدول التدابير المالية الواردة في برنامج التصحيح الاقتصادي لصندوق النقد الدوليللفترة 1990-1993

	الجزائر	بلغاريا	تشيكوسلوفاكيا	هنغاريا	منغوليا	بولندا	رومانيا
سياسة الدخل للمشروعات المملوكة للدولة تستند إلى الضرائب		XXX	XXX	XXX		XXX	XXX
الاصلاح الضريبي							
*تبسيط الضريبة على رقم الاعمال			XXX		XXX	XXX	
ضريبة القيمة المضافة وضريبة الانتاج	XXX	XXX		XXX			XXX
الضريبة على الدخل الشخصي	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX	
الضريبة على ارباح المشروعات	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
اشتراطات ارباح الاسهم بالنسبة للمشروعات المملوكة للدولة				XXX		XXX	
ضريبة اضافية على الواردات	XXX		XXX		XXX	XXX	
الغاء الدعم والتحويلات							
دعم المستهلك والمنتج	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX	XXX
دعم الاسكان			XXX	XXX			
تحويلات إلى المشروعات المملوكة للدولة		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	
ادارة الانفاق							
التحسين في رصد / مراقبة الميزانية	XXX		XXX	XXX	XXX		
ترشيد النقد المستخدم في الانفاق					XXX	XXX	
الحد من العمليات الخارجة عن الميزانية	XXX	XXX				XXX	
اصلاح التأمين الاجتماعي							
معاشات التقاعد		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	
تعويض البطالة		XXX		XXX		XXX	XXX
اعانة المرضى							
المساعدة الاجتماعية	XXX	XXX		XXX	XXX	XXX	XXX
المشروعات المملوكة للدولة							
اعادة الهيكلة	XXX			XXX			
اجراءات الافلاس				XXX			
نقل الملكية العامة إلى الخاص		XXX	XXX	XXX		XXX	
النظام المصرفي							
خفض الائتمان المدعم		XXX	XXX	XXX		XXX	
اعادة الرسملة المصرفية	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

المصدر: التمويل والتنمية ، العدد 4، ديسمبر 1994، الصفحة 11 : بالاستناد إلى صندوق النقد الولي

المبحث الرابع
ضرورة تكييف الجهاز الضريبي مع الاصلاحات الهيكلية

إن الجهاز الضريبي الجزائري مثل ما هو الشأن في اغلب البلدان النامية والاشتراكية سابقا يتميز بمجموعة من الخصائص[1] يمكن حصرها في العناصر التالية:

1- معقدة تصعب ادارتها والامتثال لاحكامها[2].

2- لا تستجيب لاحتياجات وتغير هيكل النشاط الاقتصادي حيث تتميز بعدم المرونة.

3- ذات حصيلة مالية ضعيفة وتؤدي إلى تشوهات اقتصادية نتيجة لعدم فعاليتها.

4- غير منصفة وغير عادلة تتم بشكل انتقائي ومحاباتي.

5- تعتمد اساسا على رسوم الواردات وضرائب الصادرات. مما يضعف القدرة على التنافس.

6- تتميز بظاهرة التهرب والغش الضريبي، هذه الظاهرة التي تاخذ الطابع الجزئي والتقني في الدول المتقدمة، في حين انها تاخذ صفة الشمول والتعدد في الدول النامية.

هذه الخاصية الأخيرة التي تفاقمت حدتها بعد الدخول في الاصلاحات الاقتصادية وما نجم عنها من تطورات سريعة تحت تأثير الاصلاحات الهيكلية خاصة بعد تحرير التجارة الخارجية، و تشجيع وانتشار القطاع الخاص. حيث ظهر إلى الوجود نوع جديد من المتعاملين تميز بخصائص ومميزات لم يعرفها النظام الجبائي الجزائري من قبل. ساهمت في مساهمة فعالة في الغش والتهرب الضريبي متمثلة في عدم استقرار النشاط الاقتصادي لهؤلاء الاعوان بالضافة إلى عدم ثبات مقر النشاط الاقتصادي مما زاد في عدم الاهتمام بدفع المستحقات الضريبية ان لم يكن التعمد فيها مع استفحال ظاهرة عدم الاحتكام للفوترة وقت عقد الصفقات التجارية. وهي كلها عناصر تزيد في الغش والتهرب الضريبي. لذا وجب على النظام الضريبي التكيف مع الاصلاحات الإقتصادية ومنه ايجاد طرق ووسائل لمكافحة هذه الظاهرة ومن جهة ثانية توسيع الوعاء الضريبي.

---

[1]- جواد خليل، الإصلاح الضريبي في البلدان النامية، مجلة التمويل والتنمية، العدد 2، جوان 1991، ص 44

[2]- ان احد العيوب التي تميز النظام الجبائي الجزائري هو كثرة النصوص ففي ميدان الغش الجبائي فقط بلغ عددها خلال الفترة 1994 -1996 حوالي 17 نصا (32 شهر) أي بمعدل نص كل شهرين مما يصعب تطبيقيه.

ففي السابق وبحكم ان جل المتعاملين الاقتصاديين كانوا تابعين للقطاع العام، الذي كان مسيطرا على النشاط الاقتصادي، كانت كل الصفقات التجارية يطغى عليها طابع الشفافية بسبب دخول القطاع الحكومي على الاقل كطرف فيها.

ان ظاهرة عدم تحرير الفواتير انتشرت بوتيرة جد متسارعة. تولد عنها اثر سلبي مزدوج، فمن جهة اثر على مبدأ العدالة الضريبية لان الاشخاص الملتزمين بالعملية سيخضعون للضرائب بمختلف انواعها بما فيها منتجاتهم ومن ثمة اسعار سلعهم كما ان التقيد بالفوترة جعل متعامليهم سواء الممونون او الزبائن يهجروهم لوجود من لا يشترطها وبالتالي التهرب من دف الضرائب. ومن جهة ثانية ادى تزايد الظاهرة إلى تقلص احد موارد ميزانية الدولة. هذه الاخيرة التي راهنت، بعد الاصلاحات على الخصوص، إلى تنمية وتطوير هذا المورد وهذا بغية التخفيف من اثر تقلبات الموارد الجبائية البترولية.

فلمحاربة هذه الافة التي انتشرت استلزم الامر اعادة النظر في بنية النظام الضريبي من خلال القيام باعادة تنظيم ادارة الضرائب و انشاء مصالح جديدة بالاضافة إلى اعادة جرد للخاضعين للضريبة ولكافة الاعمال التي كانت تقوم بها المصالح لمعالجة سلبياتها.

المطلب الاول
إعادة تنظيم الادارة الضريبية

ان هذا الاصلاح مس جميع المصالح التي لها علاقة مباشرة بالميدان الضرائب مثل مفتشيات الضرائب، المديرية الفرعية للمراقبة والتفتيش الجبائي ومصالح التحصيل الضريبي. حيث تعد هذه الهيئات من اهم الوسائل القاعدية لمحاربة الغش الضريبي بحكم انها هي المكلفة بتحديد الوعاء الضريبي و بالمراقبة والتفتيش وكذا التحصيل الضريبي.

فكان التركيز على تنظيم هذه المصالح لانه لا يمكن ان يتنظر منها دور فعال في الميدان ما لم تكن منظمة تنظيما يتماشى وطبيعة النشاطات التي تعمل فيها. فعلى سبيل المثال اصبحت تضم مفتشية الضرائب المصالح التالية: مصلحة جباية المؤسسات والمهن الحرة، مصلحة الاشخاص الطبيعيين، مصلحة الجباية العقارية وأخيرا مصلحة التدخلات (وهي مصلحة انشأت حديثا). وهذا تماشيا مع الوضع الجديد.

تنظيم المصالح اصبح إلى حد بعيد يتماشى والنظام الضريبي القائم. لذا وجب في بعض المصالح او المديريات خلق مصالح جديدة تتماشى معه[1].

إن هذه الاصلاحات التنظيمية مست كذلك كيفية تنظيم هذه المصالح حيث نظمت في شكل مجموعات و فرق. مع تحديد دقيق لرتب الاعوان ولمسوولياتهم وهذا على مختلف المستويات. بالاضافة إلى تركيز الاصلاح على عامل التكوين والتوثيق لانهما يزيدان من كفاءة العنصر البشري وهذا بضرورة تزويد المصالح بكافة القوانين والمراسيم والمنشورات المتعلقة بميدان بالجباية مثل اجبار المصالح في الاشتراك في بعض المنشورات كالجريدة الرسمية مثلا.

---
[1]-سنعود اليه في موضوع تكييف الهياكل مع الوضعية الجديدة الصفحة 259

المطلب الثاني
تكييف الهياكل مع الوضعية الجديدة

ان الحالة التي وصل اليها النظام الجبائي الجزائري بالخصوص بعد تفشي ظاهرة الغش الضريبي الذي يرجع في غالبية الاحيان إلى المتعاملين المستوردين على الخصوص استوجب تكييف الهياكل التابعة لادارة الضرائب وهذا بانشاء مصالح جديدة منها على الخصوص:

البند الاول: الفرق المشتركة للمراقبة والتفتيش

وهي مصلحة جديدة فكما تدل عليها تسميتها فهي مشتركة بين ثلاث جهات مختلفة لها علاقة بالتجارة والتموين وهي الجمارك ، الضرائب والتجارة. هدفها التنسيق بين هذه الجهات المختلفة سواء على المستوى المركزي او المحلي. ونشاطها ينحصر خاصة في المناطق التي تتوفر على مرافق استيراد وتصدير السلع مثل المراكز الحدودية والموانئ.

البند الثالث : مصالح التدخلات

ان من المهام الجديدة الملقاة على عاتق مفتشية الضرائب هو البحث عن المادة الخاضعة للضرائب وهذا عملا بتنويع المصادر الضريبية التي يشتكي منها النظام الجبائي الجزائري كثيرا. ومن اجل هذا الغرض انشأت مصالح[1] جديدة بكل مفتشيات الضرائب على المستوى الوطني مكلفة بالتدخل والتحريات (كما انشأت في نفس السياق مكاتب لها نفس الدور الا انها تابعة للمديرية الفرعية للمراقبة الجائية على مستوى الولايات[2]). واريد منها ان تكون مستقلة عن المصالح الاخرى وهذا لخصوصيتها لانها هي المكلفة بالتحريات الميدانية وتحرير محاضر المخالفات. فمنع استخدام الاعوان التابعين لهذا تحت أي شكل من الاشكال في مهام اخرى او بمصالح اخرى وهذا لاهمية الدور الذي القي على عاتقها والمتمثل في جرد واحصاء كل النشاطات والممتلكات، البحث عن المادة الخاضعة للضريبة، المراقبة المستمرة لبعض الضرائب والرسوم وإعداد وتحرير المحاضر بمكان التفتيش.

[1]- Circulaire N° 78/MF/DGI/ du 16 /03/ 1994

[2]- Circulaire N° 930/DGI/DOF/ du 06 avril 1994

البند الثالث : مصلحة المتابعات

وهي مصلحة جديدة أضيفت إلى المصالح التابعة للهيئات المكلفة بتحصيل الضرائب. والهدف من إنشائها هو متابعة وتطبيق الإجراءات التي صدرت في حق الأشخاص الذين ارتكبوا مخالفات. فحتى يكون لأعمال المصالح الأخرى مدلول يجب متابعة هؤلاء المخالفين إلى غاية تحصيل ما عليهم. ومن المهام الملقاة على عاتق هذه المصلحة ما يلي:

* تسليم الإنذارات.

* تبليغ ما تم إقراره من إجراءات في حق المخالفين مع منع استعمال البريد في ذلك لتأكيد بلوغها للمعنيين بالأمر من المخالفين.

* حجز وبيع المحجوزات وقت ما يتعذر حضور المختصين في ذلك كالمحضرين مثلا.

المطلب الثالث

إدخال الإعلام الآلي بإنشاء واستغلال الملفات

إن إدخال الإعلام الآلي للإدارة الضريبية من شأنه تحسين وتبسيط خدمات المصالح التابعة لها كما له أهمية أخرى تكمن في إمكانية استخدامه في الكشف عن حالات الغش الضريبي. ومن اجل هذا الغرض وجد مكتب خاص بالملفات تابع للمديريات الفرعية للمراقبة الجبائية أين تم تزويده ببرامج خاصة ستسمح للمصالح بإعداد ملفات خاصة بالخاضعين للضريبة إلا أن هذه العملية تتطلب تجميع المادة الخام لتغذية هذه الملفات. و بعد تجميع المعلومات الجبائية مركزيا يمكن استغلالها سواء من طرف المصالح الضريبية أو جهات أخرى كمصالح التجارة أو الجمارك. حيث المكتب مكلف بـ:

* تخزين معلومات كافة العقارات التي كانت محل صفقات تجارية.
* ترصيد كل تراخيص البناء.
* ترصيد كافة السجلات التجارية.
* ترصيد كافة السيارات السياحية.
* ترصيد كافة الأراضي الفلاحية.

ومن بين الملفات التي أنشأت، وهذا تماشيا مع فكرة مكافحة الغش، ملف خاص يتم تغذيته بكافة المعلومات التي تهم الإدارة الضريبية والمتعلقة بالأشخاص الخاضعين للضريبة والذين ثبت في حقهم الغش الضريبي بحث تجمع هذه البيانات مركزيا لاستغلالها من طرف هيئات أخرى لها علاقة بالموضوع.

إلا أن فكرة تحديث الجهاز الجبائي عن طريق إدخال نظام الإعلام الآلي يتطلب إعادة نظر لكل المعلومات السابقة الخاصة بالجباية وتبويبها تبويبا يتماشى وأنظمة الإعلام الآلي. حيث جاءت متزامنة مع فكرة إعادة ترقيم السجلات التجارية وهذا بإدخال نظام ترقيمي جديد مس بالإضافة إلى العناصر السابقة الذكر كل المادة الخاضعة للضريبة والأشخاص المكلفين بدفعها. وهذه الترقيمة الجديدة تمكن المصالح من استغلال المعلومات الجبائية، باستعمال وسائل الإعلام الآلي، استغلالا يسمح من بمراقبة ثلاث جهات في نفس الوقت حيث من خلال المراقبة المباشرة للخاضع للضريبة تتم عملية المراقبة غير مباشرة لوضعية الممونين له وزبائنه. ومنه فإدخال هذه الوسيلة ستساهم في تنويع مصادر الحصول على المعلومات.

المطلب الرابع
إعادة جرد المادة الخاضعة للضريبة
وتطوير سبل مكافحة الغش الضريبي

إن الاتجاه الثاني للإصلاح تناول كيفية توسيع وتنويع المادة الخاضعة للضريبة. فهذه العملية تتطلب بالموازاة مع تدعيم بنية وهيكل الجهاز الضريبي وضع حيز التنفيذ لمجموعة من الأعمال المتناسقة التي من شأنها أن تساهم في تحسين فعالية النظام الجبائي ومحاربة ظاهرة الغش الضريبي. ومنها:

* تكثيف البحث عن المعلومات والبيانات الجبائية.
* تعميم واستمرارية عمليات المراقبة.
*التطبيق الفعلي للعقوبات المتخذة.
* التحصيل السريع للغرامات المرتبطة بحالات الغش الضريبي.

انه من اجل تنويع مصادر إيرادات الدولة ليس هناك اكثر من طريق وهو تنويع و توسيع قاعدة الوعاء الضريبي من خلال استغلال كافة المعلومات الجبائية. ونظرا للأهمية الاستراتيجية لها أنشأت مصالح خاصة دورها الأساسي يكمن في البحث عن المادة الخاضعة للضريبة وهذا باستغلال كافة المصادر والطرق التي تتيح ذلك. فهي من جهة تسمح بالتأكد من صحة التصريحات التي تقدم لمصالح الضرائب من قبل الخاضعين للضريبة لأنها وسيلة لمعرفة وضعيته الحقيقية ومنه مكافحة الغش إن وجد. ومن جهة ثانية تسمح بإيجاد موارد ضريبية جديدة.

ومن بين الطرق التي تستعمل لتحقيق هذا الغرض وبالإضافة إلى كل من نظام الترقيم ونظام الملفات الذي ذكر سابقا هناك طريقة إجراء مسح عيني للمادة الخاضعة للضريبة وفرض تحرير الفواتير وأخيرا تكثيف المراقبة والسهر على التطبيق الفعلي لطرق الردع.

البند الأول : الجرد العيني

وهو يتمثل في إعادة مسح لكل المادة الخاضعة للضريبة سواء بالأرياف[1] من خلال مسح جديد لكافة الأراضي الفلاحية و ما يرتبط بها من نشاطات مختلفة لها علاقة بالقطاع. أو في المدن وهذا من خلال تعداد لكل من العقارات المبنية وغير المبنية، النشاطات التجارية، النشاطات غير التجارية، النشاطات المنجزة داخل البيوت بالإضافة وفي نفس الوقت البحث عن مصادر أخرى.

البند الثاني : العودة إلى نظام الفواتير

إن أهم الشروط الأساسية لتحقيق مبدأ العدالة الضريبية نجد شفافية الصفقات التجارية. ومن بين الأدوات التي تساهم في التعبير عن ذلك هو الاحتكام إلى الفواتير لتجسيد هذه الصفقات خاصة إذا استعملت في العملية الشيكات[2] كوسيلة للدفع بين المشتري والبائع. فالوسيلتان يقودان إلى تحقيق نفس النتائج في ميدان مكافحة الغش بل ويزيدان في تنويع مصادر المعلومات الجبائية.

وان عدم التقيد بتحرير الفواتير له اكثر من سلبية فهو من جهة يؤثر على حصيلة الضرائب ومن جهة ثانية يؤثر سلبا على المؤسسات التي مازالت تتقيد بالنظام. حيث بالإضافة إلى مشكل السعر (أين الضريبة تدخل كعنصر فيه) بدأت تفقد جزء من المتعاملين معها من وسطاء وتجار التجزئة الذين اصبحوا يتمونون اكثر فاكثر من المنابع التي لا تحرر الفواتير تهربا من دفع الضريبة. الأمر الذي سيقود إما إلى توقف هذه المؤسسات بحكم فقدان زبائنها أو إلى نهجها لنفس السبيل حتى تستردهم، وكلا الأمرين يؤثر سلبا على الموارد الضريبية.

إن تفاقم الوضعية جعلت المصالح المختصة تركز كافة جهودها على محاربة الظاهرة حيث يظهر ذلك جليا من خلال عدد النصوص التي تعلقت بالموضوع (فقد بلغ عددها ما بين جانفي 1994 و آوت 1996 حوالي 17 نصا أي بمعدل نص كل شهرين)[3] وإشراك جهات أخرى مثل الجمارك ووزارة التجارة.

---

[1] التعليمة رقم DGI / M.F/ 309 المؤرخة في 1996/11/18

[2] كما تؤدي الزامية استعمال الشيكات في الدفع إلى استرجاع الثقة في النظام الائتماني ومحاربة ظاهرة التسرب النقدي.

[3] وان كانت كثرة النصوص لا تعبر عن فعالية النظام بقدر ما تعبر عن عجزه.

أما الوسائل التي استعملتها مصالح الضرائب في هذا الاتجاه هي:

الإكثار من المراقبة ومست على الخصوص :

* مراقبة تجارة التجزئة واعتبارها منطلقا
* إجراء مراقبة على مشارف الموانئ ومراكز الحدود من طرف الفرق المشتركة
* مراقبة المناطق الجغرافية الأخرى التي يشتبه فيها كثرة الغش الضريبي ومنها :
  - المناطق التي تتمركز فيها الصناعات الإنتاجية.
  - المناطق التي تكثر فيها المؤسسات التي تقدم الخدمات.
  - المناطق التي ترتكز فيها النشاطات التجارية.
  - المناطق التي تصرف فيها المنتجات المستوردة
  - أسواق الجملة للخضر والفواكه.
  - الأسواق الأسبوعية بالخصوص تلك التي لها سمعة وطنية أو جهوية.

البند الثالث : تعميم وتكثيف عمليات المراقبة

إن الرقابة الضريبية لها وظيفتان فمن جهة عن طريقها يتم التأكد من صحة التصريحات المقدمة وتطابقها مع القوانين ومن جهة ثانية تسمح بمطابقة ومقابلة العناصر الواردة في هذه التصريحات مع العمليات الحقيقية التي تمت من طرف الخاضع للضريبة وما ترتب عنها من دخول بالنسبة لهذا الشخص.

ومن بين أنواع المرقابة ما يلي:

* مراقبة شكلية للتصريحات.
* مراقبة عن طريق التقييم الجزافي
* المراقبة المعمقة لملفات النشاط.
* مراقبة محاسبية.
* مراقبة الدول.
* مراقبة الأسعار والتقييم.
* المراقبة المشتركة مع إدارات أخرى
* المراقبة الدقيقة للتأكد من تطبيق التشريع الجبائي أو تحقيق جرد عيني.

إن الاعتماد على المراقبة في الأماكن المعروفة قد لا يكفي لاكتشاف مصادر أخرى. حيث بالإضافة إلى وسائل البحث عن المعلومات الجبائية السابقة الذكر فالمصالح مجبرة على إعطاء أهمية خاصة لكل الأحداث العارضة التي تصل إلى المصالح و استغلالها في صالح زيادة المادة الخاضعة للضريبة ويكون ذلك عن طريق :

* استغلال التبليغ عن الغش من مزاولة نشاطات غير مسموح بها.
* استغلال التبليغ عن إخفاء وستر الصفقات وعدم التصريح بالدخول.
* استغلال التبليغ في ميدان التنازل عن الأملاك التي تمت بعقود عرفية.
* استغلال المعلومات المستقاة من خلال الفنادق، المطاعم،... الخ

البند الرابع : التطبيق الصارم لوسائل الردع المتخذة

لا يمكن تصور حل لمشكل الغش الضريبي إذا لم يكن مصحوبا بإجراءات رادعة وصارمة التطبيق وإلا ستفقد العملية معناها بحيث تكون هذه الإجراءات تتماشى ودرجة الغش المرتكب وما لحق خزينة الدولة من أضرار.

وهناك 07 عقوبات محددة بالقانون هي:

- عقوبات ضريبية خفيفة: وهي عقوبات تطبق في كل الحالات مهما كانت أهمية المخالفة المرتكبة مثل عدم تسجيل النشاط، غياب أو تأخر أو نقص في التصريح، تسديد متأخر، عدم تقديم معلومات...)
- عقوبات بفرض غرامات عن طريق رفع مقدار المستحقات الضريبية.
- التسجيل بملف المخالفين وهذا إجراء يعد كابحا للغش بالخصوص إذا كان هذا الملف سيستخدم من طرف جهات أخرى. ويضم كافة الأشخاص متعمدي الغش.
- الغلق المؤقت للمحلات.
- خلق الرادع الأخلاقي بالتشهير بالمخالفين حتى يكونون عبرة للآخرين.
- تجميد وتعليق الحسابات المصرفية للمستوردين في حالة تعذر تحديد مكان تواجدهم من خلال تقديم طلب للبنوك تطلب فيها ذلك ومنه استحالة القيام بأية عملية استيراد جديدة.
- إيداع أو تقديم شكوى للعدالة وهو آخر إجراء يمكن أن تقوم به المصالح إلا انه مشروط بتقديم الأدلة[1] الكافية مثل نسخ من الفواتير المزورة.

---

[1] التعليمة رقم 442 / MF/ DGI/DCX المؤرخة في 1996/04/06

المطلب الخامس

متطلبات الإصلاح الضريبي

إن الغرض من الإصلاح الضريبي[1] هو إقامة نظام ضريبي كفء يستند إلى ضرائب يمكن قبولها سياسيا وتنفيذها عمليا وتحقيق إيرادات كافية ولا ينشأ عنها غير حد أدنى من التشوهات الاقتصادية.

أن الإصلاح تمثل في توسيع وعاء الضريبة وخفض أسعارها التي تعد الهدف الرئيسي لأية مبادرة للإصلاح الضريبي. والملاحظ على بلدان العالم الثالث والجزائر بالخصوص هو أن الضرائب تجبى عادة ضرائب مرتفعة السعر مفروضة على وعاء ضيق مما يشجع على التهرب الضريبي ويضر بعدالة النظام الضريبي حيث من شأن توسيع وعاء الضريبة أن يولد إيرادات أعلى وان يوفر أيضا معاملة ضريبية متماثلة لمختلف الأنشطة والأفراد عندما تتماثل ظروفهم الاقتصادية. كما أن توزيع العبء الضريبي بين فئات الدخل المختلفة يتحسن أيضا بالحد من صور التمييز الضريبي. ويخفف خفض سعر الضريبة من اثر الحوافز السلبية للضرائب.

وفي الأخير تبقى الإشارة إلى أن هذه الإصلاحات الجبائية ومهما كانت أهميتها وطبيعتها سواء تعلق الأمر بالإطار القانوني أو الهيكل الضريبي (الهيكل الإداري) أو بطبيعة الموارد البشرية المتخصصة والمتطلبات المحاسبية. فان هذه الإصلاحات يجب وحتى يمكنها من توفير الظروف الملائمة لان تلعب الضريبة دورها المزدوج كأداة للتوجيه الاقتصادي وكوسيلة للموارد الميزانية فان هذا يتطلب جملة من الشروط يجب خلقها وهي :

1- خلق الإطار الملائم لتنويع وتوسيع الوعاء الضريبي وتنويعه حيث كان الطابع المميز للوعاء الضريبي هو الثبات والمحدودية (الضرائب على المؤسسات العمومية، الضرائب على الأجور والرواتب) يشكل في غالب الأحيان ستاتيكي مما افقد الضريبة دورها الأساسي وفي هذا الإطار يتطلب الأمر توسيع الوعاء الضريبي بشكل يجعل الضريبة كعامل موجه ومؤثر في النشاط الاقتصادي وهذا لا يتأتى إلا بدفع عجلة التنمية وتشجيع الاستثمارات وإعطاء أهمية لضريبة القيمة المضافة.

[1]- جواد خليل، التمويل والتنمية، جوان 1991، العدد 2 ص 44 (الاصلاح الضريبي في البلدان النامية)

2- إن الإصلاحات الجبائية في إطارها التنظيمي والهيكلي مهما كانت أهمية هذه الإجراءات نظرا لطبيعة اقتصاد السوق تتطلب تطوير المنظومة القانونية الجبائية بما يتلاءم وهذه المرحلة إلا أن الأهم في هذه الإصلاحات هو جعل هذه القوانين ذات فعالية ورادعة لأي تهرب أو غش ضريبي وخلق الشعور إلى المكلف بدفع الضريبة بأهميتها ودورها. ولا يتأتى هذا الشعور بالشفافية والعدالة والملاءمة في دفعها. وان التحايل في دفعها يعتبر جريمة في حق الاقتصاد الوطني وإلغاء التمييز الضريبي.

3- العمل على تيسير وتسهيل قنوات دفع الضريبة بتسهيل إجراءات التحصيل الضريبي وتوفير جهاز معلوماتي يوفر كل المعلومات المتعلقة بدفع الضريبة ومكان تحصيلها وتسيير كل الملفات المتعلقة بمزاولة النشاط التجاري وكافة الإجراءات المرتبطة بذلك.

4- ضرورة التنسيق والتكامل بين المصالح الضريبية ومصالح الجمارك وقد تم في هذا الإطار إنشاء بداية من سنة 1996 فرق تجمع إدارة الضرائب وإدارة الجمارك بالإضافة إلى وزارة التجارة من اجل التنسيق في مكافحة التهرب و الغش الضريبي ومن جهة أخرى محاولة التنسيق في فرض الضرائب والرسوم الجمركية حتى يتسنى توفير المناخ الملائم لرفع الموارد المالية من جهة وتشجيع حركة النشاط التجاري من جهة أخرى.
والقضاء على كل مظاهر المحاباة والنفوذ وغيرها من الاعتبارات الكابحة للضريبة وإعطاء مصداقية للنظام الضريبي.

5- كما أن دور وأهمية السياسة الميزانية في ظل اقتصاد السوق مرهون بضرورة إيجاد الإطار الملائم الذي تتكامل فيه الأهداف وان اختلفت الوسائل بين دور السياسة النقدية والسياسة الميزانية وإذا كان يعاب على برامج صندوق النقد الدولي على أنها أعطت الأهمية للسياسة النقدية على حساب السياسة المالية ومهما كانت مبررات واضعي هذه السياسة لدى صندوق النقد الدولي باعتبار أن الدول المعنية بهذه البرامج هي في اغلبها كانت تنهج نهجا اشتراكيا انعدم فيه الدور الفعلي للسياسة النقدية مما جعل من برامج صندوق النقد الدولي تنطلق أساسا من إعادة الاعتبار للسياسة النقدية كأداة ضبط واستقرار وإنعاش للاقتصاد الوطني ورغم أهمية هذه الدوافع إلا أن هذا لا يبرر إهمال الدور الأساسي للسياسة الميزانية في هذا الإطار مما يجعل أهمية التكامل و التنسيق بين السياستين من الأهداف الأساسية في مرحلة اقتصاد السوق.

الخاتمة

1- ملخص

2- النتائج

3- التوصيات

الخاتمة

إن إشكالية الموضوع المعالج تدور حول دور الميزانية العامة كأداة لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي مع التطرق إلى مكانتها في ظل التحولات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر انطلاقا من سنة 1988.

ومنه ومن خلال الفصول الستة التي تضمنتها هذه الرسالة يمكن الخوج بخاتمة تتوزع إلى خلاصة وجيزة لاهم ما جاء في كل فصل، ثم التطرق إلى النتائج العامة وأخيرا التوصيات.

1 - ملخص

إن الميزانية العامة بمفهومها الحديث وجدت مع المجتمع البريطاني وهذا نتيجة الصراع الذي كان بين السلطة والبرلمان وهذا لان هذه الأداة يتغلب عليها الطابع السياسي والقانوني.

إلا أن تشريع الفرنسي ساهم في وضعها في قالبها وشكلها الأخير وهذا لما تتميز به هذه الدولة من كثرة التشريعات التي تناولت الموضوع والتي استقت منها الجزائر كافة قوانينها إبان الاستعمار.

فإن كان دور هذه المجتمعات في تطوير دور الميزانية العامة للدولة معروف الا انه من خلال التطرق للموضوع في صدر الاسلام يؤطد ان هذا النظام عرفها بمفهومها الحالي قبل غيره حيث وجود بيت المال لخير دليل على ذلك.

إن جل القوانين التي كانت تسير وفقها هذه الأداة بالنسبة للجزائر كانت مستوحاة من التشريع الفرنسي وهذا إلى غاية قانون 84-17 والذي بقي ناقصا بالمقارنة مع سابقه. إلا ان دخول الجزائر مرحلة جديدة من الاصلاحات التي تهدف إلى إعتماد آليات السوق كمحرك للعجلة الاقتصادية حتم على السلطات تعديل القانون السابق الذكر وتنقية كل العبارات التي تربطه بالنظام الاشتراكي من خلال حذف عبارات التخطيط وكل ما يوحي به.

إن الميزانية العامة في الفكر الاقتصادي لعبت دورا رائدا في تحريك النشاط الاقتصادي وهذه الاهمية تبرز من خلال جملة من النظرات التي تناولت الموضوع والتي ترمي كلها إلى ان الميزانية العامة تعتبر إحدى أبرز أدوات الضبط الاقتصادي وهذا من خلال أدواتها والمتمثلة في السياسة الضريبية والسياسة الانفاقية إضافة إلى فكرة العجز التي تحررت من العقدة التي الصقها بها المفكرون الكلاسيك.

فاستخدمت هذه الاداة في انعاش الاقتصاد واخراجه من حالة الركود كما تقوم بالعملية العكسية وقت ما يكون الاقتصاد في حالة الرواج لكبح ظاهرة التضخم وما ينجر عنها.

أما في النظام الاشتراكي فاستخمت إلى جانب الخطة العينية كأدوات لتنفيذ المخططات الاقتصادية. هذا النظام الذي أظاف اليها أو كان سببا في ظهور الوظيفة الاجتماعية للميزانية.

إلا انه في الاونة الاخيرة وجدت محاولة للتقيل من دور هذه الاداة وهذا بالرجوع إلى ادوات السياسة النقدية. وهذا ما يتجلى من خلال الاصلاحات التي باشرتها الجزائر. فباعطاء الاستقلالية للبنك المركزي واستعادة المؤسسات المصرفية لدورها ووظائفها إشارة للخزينة العامة بتقليص صلاحيتها وإخراجها من قلب (مركز) الدائرة المالية التي كانت مسيطرة عليها. حيث الخزينة بمكانتها السابقة كانت تستحوذ على كل مصادر الاموال وهذا بهذف تمويل مخططات التنمية.

فبدخول الجزائر اقتصاد السوق ووجود قطاع خاص اوجب هذا الامر تكييف الميزانية بحث وجب عليها البحث عن مصادر تمويلها وهذا باحداث اصلاحات على نظام الضرائب مع السعي وراء مصادر جديدة وتنويعها من خلال توسيع الوعاء الضريبي. واتخاذ اجراءات لمكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي التي توسعت مع الدخول في الاصلاحات.

2- النتائج

رغم الاهتمام الذي اولته النظرية الاقتصادية لاهمية السياسة الميزانية والسياسة النقدية كوسائل متكاملة في تحريك النشاط الاقتصادي ورغم تباين وانحياز النقدي والمالي احيانا (السياسة المالية - السياسة النقدية) ولكل منهما حججه في ذلك الا انها تلتقي جميعها حول اهمية آلياتها في بعث التنمية الاقتصادية.

ومهما كانت طبيعة هذه الاتجهات الفكرية التفاضلية احيانا والتكاملية احيانا اخرى فهي تنطلق اساسا من النظام الاقتصادي السائد واذا كان الاقتصاد الجزائري في مراحله الاولى ولاعتبارات سياسية وتاريخية -لا مجال لذكرها هنا- قد اختار النظام الاشتراكي المبني اساسا على ملكية الدولة لوسائل الانتاج والمتحكم عبر التخطيط المركزي في كل المتغيرات الاقتصادية.

هذه السياسة الاقتصادية ذات البعد الاجتماعي نجم عنها مخططات تنموية طموحة احيانا وغير متلائمة احيانا اخرى مع خصوصيات الاقتصاد الوطني. هذه السياسة التنموية اللامتوازنة على حساب القطاع الفلاحي والخدماتي اوجدت هياكل صناعية ضخمة ارتبطت بالخارج سواء من حيث مستلزمات الانتاج او من حيث مصادر التمويل. واذا كانت المحروقات في هذا الواقع -هي المحرك الاساسي فان استمرارية هذه التنمية كان مرهون بهذا القطاع.

إلى جانب ان طبيعة ةآليات النظام الاشتراكي جعلت آلية الميزانية هي الموجه والمتحكم في السياسة النقدية. فالخزينة العامة إلى جانب مساهمتها في التمويل كانت تسيطر على الجهاز المصرفي مما حول هذا الاخير إلى هياكل تفتقر لكل الاليات والديناميكيات الضرورية. وكانت النتيجة:

* نسيج صناعي معطل يعمل في احسن الاحوال باقل من طاقته الانتاجية القصوى للقطاع.
* جيش من العاملين يفوق الاحتياجات الفعلية بكثير.
* تسيير بيروقراطي مركزي يفتقر لوح الابداع والمبادرة وروح المنافسة والمسؤولية.
* جهاز مصرفي مثقل بديون اتجاه الخزينة العامة يعمل وفق آليات عقيمة في الغالب نابعة من قرارات ادارية.
* خزينة عامة تمارس دورها خارج الاطار المعهود لها.

هذه العوامل وغيرها سببا في وصول الاقتصاد الوطني إلى وضعية عنق الزجاجة. هذه الوضعية التي تتشخص اساسا في:

* معدلات تضخم جد مرتفعة.

* بطالة مرتفعة

* جهاز انتاجي معطل.

* ارتفاع فاتورة الاستيراد

* تزايد المديونية الداخلية والخارجية.

3- التوصيات

ان نجاح وفعالية السياسة الميزانية كموجه للنشاط الاقتصادي وكوسيلة لترشيد النفقات العامة وتوفير الايرادات العامة، وكأداة مكملة للسياسة النقدية. ففي هذا المسعى يتطلب ان تلعب الاصلاحات الاقتصادية الراهنة في توفير المتطلبات التالية.

* ايجاد الاطار الملائم لتحقيق سياسة ميزانية محددة وفعالة متكاملة مع سياسة نقدية مرنة، ووضع الميكانيزمات والاليات الجديدة بتسيير حسن للمديونية ووضع حد لاليات الاستدانة الداخلية وفق الاطر التقليدية وهذا من خلال ابعاد الخزانة العامة عن دائرة التمويل (الابعاد الفعلي) وذلك بالاسراع الفعلي في عمليات الخوصصة للمؤسسات العمومية وفق الوسائل المتعارف عليها في هذا الاطار. مع التزام الحكومة بوضع سياسة اجتماعية اتجاه عديمي الدخل والبطالين ويمكن الاستفادة من تجارب البلدان المتوطرة في هذا الميدان.

فاهداف السياسة الميزانية يجب ان تسعى إلى تحقيق ما يلي:

* تخصيص نفقات الدولة.
* صرف موارد الميزانية في المجالات الملائمة وطبيعة الدولة الموجهة.
* عدم التزام الخزينة بتمويل استثمارات القطاع العمومي وترك ذلك للجهاز المصرفي والسوق المالية

والى جانب هذا فان اصلاحات السياسة النقدية يجب ان تنصب في العناصر التالية:

* تحرير سعر الصرف وسعر الفائدة.
* العمل على توفير المناخ الملائم لتطبيق ادوات السياسة النقدية.
* العمل على توسيع وتطوير السوق المالية.

ضرورة ان يحقق الاصلاح الضريبي في ازالة التشوهات في الحوافز وتخصيص الموارد وان تزيد مرونة ايرادات النظام الضريبي بجعله اوسع قاعدة واكثر كفاءة. وان تكون للاصلاحات الضريبية اثر غير مباشر في ازالة الطابع السياسي للنظام الظريبي بجعله اكثر شفافية واكثر مساوات وعدالة بين المكلفين بدفعها مما يساهم في انبعاث الثقة في النظام الضريبي من جديد.

فوجود جهاز اداري قوي ونظام فعال لوضع الميزانيات ومراقبة المصروفات يجعل اهداف النظام واضحة المعالم وتحسين اليات التقارير(التصاريح) الضربية في وقتها.

والواقع ام الاصلاح الضريبي مهمـا كـانت دوافعه ومهامـه فـان نجاحـه مرهـون بوجـود التـزام سياسي قوي وتوفير السياسات الاخرى الرامية لالغاء التشوهات غير الضريبية الهامة.

فالاصلاح الضريبي الحالي غير كاف ذلك لكون نظام التحصيل الضريبي يتمـيز بـالضغط الضريبي الكبير والتهرب الضريبـي والديـن الضريبـي للمؤسسـات العموميـة ممـا يجعل اهميـة التكامل بين الاصلاح الضريبي والاصلاح الاقتصادي.

إلى جانب ضرورة ان يراعى هذا الاصلاح الضريبي خصوصيات الواقع الجزائري وذلك لانه إلى غاية 1987 كان النظام الضريبي مستوحى من النظام الضريبي الفرنسي.

وحتى تلعب الضريبة دورها يجب العمل على:

* تخفيض اسعار الضريبة والتقليل من اوجه منابع الخلل الضريبي.

* اخضاع اكبر عدد من الانشطة للضرائب.

* فرض ضرائب واقعية واصلاح الهيكل الاداري للضرائب بجعلـه سريعا ومتجاوبـا وان تكـون الضرائب السلعية TVA مصدر اساسي للايرادات العامة.

ولا يتماشى هذا الا من خلال تنويع وتنمية وتشجيع النشـاطات الاقتصاديـة المنتجـة ممـا يـؤدي إلى تنوع الوعاء الضريبي.

* التقليل مـن التمويـل عن طريـق العجز الميزاني واسـتبدالها بـالتمويل الارادي عـن طريــق السوق المالية والحد من الاختلالات قصير الاجل في السوق النقدية والمالية الناجمة عن تراكـم الديون العمومية غير المسددة وذلك باعطاء البنك المركزي الدور الاساسي المنوط به.

والتوجه نحو سياسة الانفاق العام التي توجه نحو التنمية التحتية التي تتجاوز امكانيات القطاع الخاص أي اعادة النظر في وظائف الدولـة وحدهـا فـي المجـالات التقليديـة وذلـك بـالتخلي عن المشروعات الاقتصادية العامة وتركها للقطاع الخاص او استيعابها وفق منطق الربحية.

* العمل على الفصل بين السياسة النقدية والسياسة المالية في ظل تكـامل الوسـائل والاهـداف ومحاولة تغيير الواقع الذي كان قائما والمبني اساسا على كون وضع الميزانية العامة هو الذي يحدد مستوى السيولة النقدية. فالسلطات النقدية لا تستطيع ان تحرك الكتلة النقدية بمعزل عـن السلطات المالية التي المتحكم في السياسة النقدية.

قائمة المراجع باللغة الوطنية

I- الكتب :

- أحمد جامع، علم المالية العامة (فن المالية العامة)، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، 1975
- جوان روبنسون، مقدمة في علم الاقتصاد الحديث، ترجمة فاضل عباس مهدي، دار الطليعة، بيروت 1980
- حسين عمر، الموسوعة الاقتصادية، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992
- حسين مصطفى حسين، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995
- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة-نظرية المؤسسات العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984
- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، نظرية المؤسسات العامة، الطبعة الثانية، د.م.ج،الجزائر، سنة - 1984
- حمدي احمد العناني، اقتصاديات المالية العامة واقتصاد السوق، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1992
- دروس في التخطيط الاقتصادي و التنمية، المعهد العربي للثقافة العمالية و بحوث العمل-الجزائر من 2 إلى 21 جوان 1979
- رويلي صالح، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980
- سامي خليل، النظريات والسياسات النقدية والمالية، ش. كاظمة للنشر والترجمة ، الكويت، 1976
- ستيف هـ هانكي، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية، ترجمة محمد مصطفى غنيم، دار الشروق، القاهرة، 1990
- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972
- عطية عبد الواحد السيد، الموازنة العامة للدولة (ماهيتها...اقتصادياتها)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996
- عطية عبد الواحد السيد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، د.النهضة العربية، القاهرة 1993
- كربوعي منور، دروس في المالية و التشريع، مطبوعة بمعهد الحقوق-جامعة الجزائر، 1989/1988

- لعشب محفوض، سلسلة القانون الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1997
- مجيد مسعود، التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، مطابع الرسالة، الكويت 1984
- محمد بشير علية، القاموس الاقتصادي، المؤسسة العربية، بيروت، 1985
- محمد زكي شافعي، مقدمة في النقود والبنوك، القاهرة، دار النهضة العربية، 1976
- محمد عبد المنعم الجمال، موسوعة الاقتصاد الاسلامي، دار الكتاب المصري و آخرون، 1980
- محمود إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987
- مصطفى رشدي شيحة، الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية، بيروت، 1985، ص 187
- مصطفى زايد، التنمية الاجتماعية ونظام التعليم الرسمي في الجزائر (1962-1980)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر

** باللغة الأجنبية

- ABDELMADJID Bouzidi, Comprendre la Mutation de l'Economie Algerienne (les Mots Clés),Imp. ANEP, ALGER, 1992
- ALPHANDERY (Edmond), Cours d'Analyse Macroeconomique, Economica, Paris, 1976
- AMMICHE (Amer), Les Budgets et le Controle Budgetaire, Seminaire ,1996-1997,ENA
- BALI (Hamid), Inflation et Mal-Developpement en Algerie, O.P.U, Alger, 1990
- BENISSAD (Mohamed-El Hocine), Economie du developpent de l'Algerie, O.P.U, Alger, 1979
- BENISSAD (Mohamed-El Hocine), La Reforme Economiques en Algerie, O.P.U,1991
- BENISSAD (Mohamed-El Hocine),l'Ajustement Structurel (Objectif et Experiences),Ed. ALIM, ALGER1993
- BENMAROUF (Abdelkader), Introduction à l'Economie des Finances Publiques, Universite D'Alger (I.S.E)
- COTTERET (Jean-Marie),Le Budget de l'Etat,Presses Universitaires de France,Paris,1972
- DELBEZ (Louis): Elément de Finances Publiques, A.PEDONE, Paris,1955
- DUVERGER (Maurice), Finances Publiques, Presses Universitaires de France,Paris,1965
- DUVERGER (Maurice), Les finances Publiques, 4° Ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1967
- HENNI (Ahmed), Economie de l'Algerie Independante, Ed. ENAG, Alger, 1991
- KOBTAN (Mohamed), Le Trésor Public, Office des Publications Universitaires, Alger,1990
- LALUMIERE (Pierre), Les Finances Publiques, Armand Colin, Paris, 1986
- LECAILLON (Jacques), Analyse Macro-Economique, Ed.CUJAS, Paris, 1982
- MEKHANTAR (Joël), Finances Publiques, Ed. HACHETTE , Paris, 1993
- PERCEBOIS (Jaques), Economi e des Finances publiques, Armand Colin, Paris, 1991
- SEMPÉ (Henri), Budget et Tresor, Ed.CUJAS, Paris, 2 Edd. 1988
- TEMMAR (Hamid), Strategie de Developpement Independant, O.P.U., Alger , 1983

حميدات محمود، دور السياسة الميزانية في تمويل التنمية، دكتوراه دولة، جامعة الجزائر-معهد العلوم الاقتصادية، 1995
قدي عبد المجيد، فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية- دراسة حالة النظام الضريبي الجزائري 1988-1995، أطروحة دكتوراه دولة، معهد العلوم الاقتصادية - جامعة الجزائر، 1995
إبراهيم العصاص محمود، فعالية السياسة النقدية المستخدمة في الإصلاح الاقتصادي، رسالة ماجستير، جامعة عين 3- شمس، 1995
محمود صلاح الدين أمينة، عجز الموازنة العامة، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، 1991
BEN-AHMED (Ridha), La Preparation du Budget d'Equipement de l'Etat, Memoire de 3°Cycle, I.E.D.F., 1993
TLEMCENI (Sid Ahmed), La Preparation du Budget de Fonctionnement de l'Etat, Memoire de 3° Cycle Professionnel, I.E.D.F, 1993

المجلات

التمويل والتنمية ، العدد 1، مارس 1990
التمويل والتنمية ، العدد 3، سبتمبر 1992
التمويل والتنمية ، العدد 1، مارس 1993
التمويل والتنمية ، العدد 3، سبتمبر 1993
التمويل والتنمية ، العدد 3، سبتمبر 1997

Cahier Francais N° 245, Documentation Francaise, Paris, ,1990
Les Cahiers De la Reformes, N° 5, Ed. ENAG,1989
MEMORANDUM d'Information Economique,Algerie, Avril 1993
Revue Française de finances Publiques, N° 46 , Paris 1994

قوانين وتشريعات

إعلان 14 جانفي 1992
التقرير التقديمي لمشروع قانون المالية و الميزانية لسنة 1998
التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية التكيلي لسنة 1997، المجلس الشعبي الوطني، أوت 1997
القانون 77-02 المؤرخ في 31-12-1977 المتضمن قانون المالية لسنة 1978
القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1984/07/10
القانون 88-05 المؤرخ في 1988/01/12 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1988/01/13
القانون 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية
القانون 90-32 المؤرخ في 04-12-1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره.
القانون 98-24 المؤرخ في 31-12-1989 المعدل والمتمم للقانون 84-17.
قوانين المالية لسلسلة طويلة من السنوات
المرسوم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966
المرسوم 87-266 المؤرخ في 8-12-1987 المتضمن إنشاء المجلس الوطني للتخطيط.
المرسوم التنفيذي 95-54 المحدد لصلاحيات وزير المالية المؤرخ في 15-02-1995
المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 95/02/15 المنظم للإدارة المركزية في وزارة المالية.
المرسوم رقم 59-2 الصادر بـ 1959/01/02